

Ministère de l'égalité des territoires et du logement
Plan urbanisme construction architecture (PUCA)

BONNEVAL Loïc,
ROBERT François,
GOFFETTE-NAGOT Florence,
VERHAGE Roelof et LEMIRE-OSBORNE Oliver

Les politiques publiques de contrôle des
loyers, comparaisons internationales et
enseignements historiques

(1914-2014)



Convention n° 2200807812 programme 135

Lyon, octobre 2015

AVANT-PROPOS

Ce rapport est l'aboutissement d'une recherche cofinancée par le Ministère de l'égalité, des territoires et du logement / Plan urbanisme construction architecture (PUCA) - programme 135, convention n° 22 00 80 78 12, exercice 2013 - et l'Université Lumière Lyon 2 (appel interne à projets de recherche 2014). Elle a été menée sous la direction scientifique de Loïc Bonneval (porteur du projet).

Auteurs :

Loïc BONNEVAL : maître de conférences en sociologie, Université de Lyon, Centre Max Weber UMR 5283 du CNRS, Université Lumière Lyon 2,

François ROBERT, ingénieur de recherche, historien, Université de Lyon, TRIANGLE UMR 5206 du CNRS, CNRS,

Florence GOFFETTE-NAGOT, directrice de recherche, économiste, Université de Lyon, GATE UMR 5824 du CNRS, CNRS,

Roelof VERHAGE, maître de conférences en urbanisme et aménagement de l'espace, Université de Lyon, TRIANGLE UMR 5206 du CNRS, Université Lumière Lyon 2, directeur de l'Institut d'urbanisme de Lyon (IUL), Olivier LEMIRE-OSBORNE, mastérisant IUL (sous la direction de Roelof Verhage) bénéficiant d'un financement de stage par le Labex Intelligence des mondes urbains (IMU).

Ce rapport est le fruit d'un travail collectif. Chaque chapitre a été rédigé par un ou plusieurs des chercheurs impliqués. Loïc Bonneval a rédigé les chapitres 2, 4 et 5, François Robert les chapitres 1 et 6, Florence Goffette-Nagot le chapitre 7 et une partie du 5, Loïc Bonneval, Olivier Lemire-Osborne et Roelof Verhage le chapitre 3.

INTRODUCTION

Le contrôle des loyers n'est pas une relique du XXe siècle. Il est encore en place, avec des modalités diverses, dans plusieurs villes et pays d'Europe et d'Amérique du Nord¹. En France, le fonctionnement consistant à plafonner par l'indice de référence des loyers (IRL) les hausses de loyer en cours de location est une forme de contrôle. L'idée d'en renforcer le champ d'application a émergé, ou ré-émergé, au cours des années 2010, après une décennie de très forte hausse des valeurs immobilières, au terme de laquelle la part du budget consacrée au logement a beaucoup augmenté pour les locataires du parc privé.

La fondation Abbé Pierre a fait de l'encadrement des loyers l'une des mesures phares de sa plate-forme de propositions soumise aux candidats à l'élection présidentielle de 2012, et plusieurs partis de gauche l'ont alors intégré dans leur programme. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR), entrée en vigueur en 2014 après des débats houleux, au parlement comme dans l'ensemble de l'espace médiatique, prévoyait l'instauration du contrôle des loyers dans les grandes agglomérations. Sa portée a été réduite dans les décrets d'application et dans la mise en œuvre d'un plan de relance de l'immobilier annoncé en août 2014. Malgré ce que la presse a appelé le « détricotage de la loi Duflot », le débat ne semble pas tout à fait clos. L'encadrement des loyers est entré en vigueur à Paris en août 2015 et il est annoncé à Lille fin 2015 et à Grenoble en 2016². Potentiellement, 28 villes sont susceptibles d'être concernées car répondant au critère défini par la loi (être soumis à la taxe sur les logements vacants) : il s'agit principalement des grandes agglomérations où l'on constate une forte pression de la demande et une insuffisance de l'offre, ce que l'on désigne usuellement par le terme de marchés « tendus ».

Le retour du thème de l'encadrement des loyers s'explique par l'évolution de la situation des locataires du privé. Ils ont vu leur taux d'effort augmenter plus que celui des autres ménages (+3,1 points entre 1996 et 2008, +1 point entre 2008 et 2010 contre respectivement 0,8 et 0,1). Cette hausse a été plus forte encore pour les ménages les plus modestes qui sont fortement représentés dans le secteur locatif privé (un tiers des ménages du premier décile de revenu y réside, contre 21% de l'ensemble des ménages). Il en résulte que le taux d'effort médian des locataires du privé est presque aussi élevé que celui des accédants (26,9% contre 27,2%), et atteint des niveaux encore plus élevés pour les ménages modestes (33,6% pour les ménages du premier quartile de revenu)³. Les disparités régionales sont également importantes : plus du quart des locataires du secteur privé de la région parisienne ont un taux d'effort supérieur à 44%⁴. On fait parfois remarquer que la tendance suivie par les

¹ Il faudrait également mentionner les pays émergents, dont ce rapport ne traite pas.

² Jérôme Porier, « Encadrement des loyers, Lille fin 2015, Grenoble en 2016 », *Le Monde*, 17/06/2015

³ Les données sur les taux d'effort sont tirées de P. Briant, « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 », Insee Références *France portrait social* – édition 2010 », 2010

⁴ S. Arnault et L. Crusson, « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », *INSEE Première*, 1395, 2012 ;

loyers est parallèle à celle des revenus et qu'elle est beaucoup moins haussière que celle des prix. De fait, le remplacement en 2006 de l'indice du coût de construction par l'IRL pour le calcul des hausses en cours de location a eu tendance à tasser ces hausses⁵. Mais l'observation est trompeuse car les locations en cours ont des loyers plafonnés et les hausses sont plus importantes à la relocation (et encore plus dans les zones « tendues »). De même, l'idée que l'augmentation des loyers renvoie à celle de la qualité, notamment pour les ménages les moins fortunés n'est que partiellement vrai. Certes, la qualité des logements des ménages à bas revenus a augmenté⁶ dans le parc locatif privé, mais elle n'explique pas la totalité de la hausse des loyers, ni pourquoi les loyers au mètre carré de leurs logements sont parmi les plus élevés⁷. Parmi les différents facteurs qui expliquent cette dégradation de la situation des locataires du privé (baisse des revenus liée à des événements personnels tels que le chômage ou la séparation, hausse liée à un déménagement⁸ hausse des charges, hausse du loyer due à la qualité et autres hausses de loyer), les hausses du loyer principal non liées à l'amélioration de la qualité jouent un rôle important. D'après l'observatoire des loyers parisiens (OLAP), en 2011, 58% des logements reloués à Paris ont connu une hausse de loyer supérieure à l'IRL sans pour autant faire l'objet de travaux d'amélioration⁹. Pour des fractions toujours plus larges des ménages, le niveau des loyers rend donc difficile le maintien dans les lieux mais aussi le changement de logement.

Le projet de renforcement du contrôle des loyers a entraîné son lot de réticences, oscillant entre des analyses plutôt circonspectes des dispositions de la loi ALUR¹⁰ et un rejet pur et simple du principe du contrôle des loyers¹¹. On ne saurait s'en étonner. Les mesures agissant directement sur les prix, comme le salaire minimum, sont fréquemment mal perçues des économistes néo-classiques qui y voient principalement une source de distorsions dans le fonctionnement du marché. Par ailleurs, le contrôle des loyers traîne dans son sillage une longue histoire de débats passionnés au cours de laquelle sa condamnation définitive a plusieurs fois été prononcée. En France, il est régulièrement rendu responsable de la pénurie

⁵ L'IRL est basé sur l'indice des prix à la consommation (hors tabac et hors loyer), il doit ainsi mieux refléter l'évolution du niveau de vie que ne le faisait l'indice du coût de la construction (qui a plus augmenté que l'inflation depuis 2006).

⁶ La qualité désigne le confort des logements mais également la surface par personne qui a continué à augmenter. Il faut par ailleurs mentionner la résorption du parc à bas loyer, souvent vétuste : « *La quasi-disparition du « parc social de fait », constitué en majeure partie de logements locatifs privés de qualité médiocre, voire à la limite de la décence, est sans conteste un fait dont il faut se réjouir, mais son corollaire est la raréfaction des logements à bas loyer dans les zones les plus chères* ». Sabine Baïetto-Beysson, Bernard Vorms, *Les observatoires des loyers*, ANIL-OLAP, rapport pour le MEDDTL, 2012, p12.

⁷ Gabrielle Fack, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? », *Economie et statistique*, 381-382, 2005, p. 17-40

⁸ Les loyers de marché sont plus élevés que ceux des logements occupés depuis plusieurs années. La forte hausse des loyers rend difficile la mobilité résidentielle : pour un ménage installé depuis quelques années le simple fait de déménager pour un logement équivalent représente fréquemment plus de 30% de hausse de loyer.

⁹ Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne, *Évolution en 2011 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne*, 2012

¹⁰ Voir notamment, sur des lignes différentes : Alain Trannoy et Etienne Wasmer, « La politique du logement locatif », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n°10, octobre 2013 ; Le Bayon S., Madec P., Riffart C., « Quelle régulation du marché locatif privé ? État des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales », *Revue de l'OFCE*, N° 128-2, 2013p. 243-276

¹¹ Les exemples sont nombreux, pour n'en citer qu'un seul mentionnons les articles du journal en ligne *Contrepoints*, qui revendique une orientation libérale, notamment : Vincent Bénard, « Contrôle des loyers, vers un désastre locatif à Paris », *Contrepoints*, 18 juin 2015.

chronique de logements durant la première moitié du XXe siècle, puis du délabrement du parc ancien soumis à la loi de 1948. Même si des travaux de recherche récents¹² sur d'autres pays ont des approches plus nuancées, ils restent fortement marqués par le jugement négatif sur le contrôle des loyers. En particulier, ils se posent principalement la question des effets (et, le plus souvent, les effets pervers), la reliant assez peu aux origines et aux évolutions des régimes d'encadrement. Il existe également relativement peu d'approches sur le temps long. A bien des égards, les débats actuels, et plus largement la question de la place que peut (ou non) prendre l'encadrement des loyers dans l'attirail des politiques du logement, sont faussés par de telles représentations. Il y a, nous semble-t-il, un vide entre des travaux portant de façon très ciblée sur les impacts d'une mesure en particulier et des approches plus générales, et la plupart du temps critiques, sur le contrôle des loyers. Ce constat justifie un travail de recherche qui ne soit ni une analyse point par point des mesures récentes ni une simple reprise de critiques bien connues, mais qui cherche à élargir les perspectives d'analyse en plaçant les différentes mesures et dispositifs de contrôle des loyers dans leur contexte historique, géographique et institutionnel. Pour présenter l'orientation retenue ici, il faut commencer par préciser ce que recouvre le contrôle des loyers.

Qu'entend-on par contrôle des loyers ?

Il n'est pas inutile de préciser que l'on parle ici du contrôle des loyers du secteur locatif privé, à l'exclusion donc des loyers des logements détenus par les organismes de logement social. Cela peut sembler évident mais ne l'est pas nécessairement car la question du niveau des loyers dans le secteur social est également essentielle et parce qu'il existe des cas d'interaction directe entre les deux (lorsque par exemple les mêmes références de loyers sont appliquées aux deux secteurs). Notre perspective reste toutefois centrée sur le secteur locatif privé.

La définition même du secteur locatif privé peut varier. Les statistiques nationales le définissent souvent de façon résiduelle, par ce qu'il n'est pas, c'est-à-dire ni de la propriété d'occupation ni du logement social (dont les définitions sont-elles mêmes variables selon les pays). On peut considérer que quatre types de logements entrent dans le secteur locatif privé, et cette définition est basée sur le type de propriétaire et le mode d'allocation des logements : les propriétaires privés (particulier ou personnes morales) 1) mettant les logements sur le marché à des prix de marché, 2) louant à leur famille ou à leurs employés, 3) louant en fonction de critères spécifiques (par exemple des conditions de revenus pour bénéficier d'une déduction fiscale et 4) des organisations à but non lucratifs, ou des organismes publics, louant sur le marché avec des loyers de marché (y compris dans des cas où le logement passe par des attributions et non sur le marché)¹³. Notre travail porte principalement sur le premier cas. Les autres ne sont pas totalement exclus puisqu'il peut être nécessaire d'y faire allusion pour décrire tel ou tel contexte spécifique, mais n'entrent pas directement dans notre objet. Les différentes formes de conventionnement par exemple (définies de façon large comme les cas où les propriétaires privés doivent respecter un plafond de loyer en contrepartie d'aides pour l'acquisition ou le financement du logement) ne sont pas traitées directement.

¹² Ces travaux sont cités et présentés dans les parties qui composent le présent rapport.

¹³ M. Oxley, R. Lishman, T. Brown, M. Haffner, J. Hoekstra, *Promoting investment in private renting housing: international policy comparisons*, London, Department of communities and Local Government, 2010.

On peut définir le contrôle des loyers de façon très générale comme l'ensemble des actions des pouvoirs publics pour agir directement sur le niveau des loyers dans le secteur locatif privé. Le contrôle des loyers recouvre des réalités bien différentes, et il existe plusieurs termes pour le désigner. L'expression même de « contrôle des loyers » renvoie à l'histoire britannique mais s'est généralisée (« rent control » est parfois remplacé par « rent regulation » et, dans le débat actuel, « rent stabilisation » qui semble sans doute moins abrupt). « Moratoire » évoque les deux guerres mondiales. « Blocage » ou « gel » renvoient à un arrêt complet des hausses de loyer tandis que « taxation » (terme longtemps utilisé en France, au sens de fixer un taux de hausse), « plafonnement », voire « indexation » désignent des modalités d'encadrement de l'évolution des hausses. Danièle Voldman préfère parler d'encadrement des loyers¹⁴ pour appréhender la diversité des cas de figure observés. Nous emploierons ici « contrôle des loyers », par commodité et parce que l'expression est devenu le terme usuel dans la littérature sur le sujet. On englobe dans cette appellation toutes les formes de régulation des loyers du secteur locatif privé.

Les modalités sont elles-mêmes multiples. Il peut s'agir de fixer le montant du loyer sur la base des caractéristiques du logement (comme le loyer scientifique de la loi de 1948), ou en fonction d'une année de référence (le loyer de 1914 a ainsi servi de base au calcul du loyer durant tout l'entre-deux-guerres). L'encadrement concerne la plupart du temps l'ancien mais les logements neufs peuvent être concernés. De la même façon, il peut cibler les hausses en cours de location¹⁵, mais aussi au moment de l'échéance du bail¹⁶, ou également encore à la relocation, ce dernier cas étant pour l'instant exclu en France mais intégré dans le cadre de la loi ALUR. Il porte la plupart du temps sur le loyer principal mais concerne aussi souvent les charges (des hausses de charge étant autorisées en échange de l'encadrement du loyer principal, ou des hausses de loyers étant permises en contrepartie de travaux d'amélioration). Le contrôle des loyers s'exerce également sur des secteurs spécifiques, le plus souvent les logements anciens des grandes agglomérations (qui concentrent souvent une part importante du secteur locatif privé). On parle par commodité du contrôle des loyers dans un pays donné, au risque d'oublier que le cadre est souvent local : le contrôle des loyers à Stockholm n'est pas celui de la Suède, celui de New York se distingue du reste des États-Unis mais aussi de celui de Los Angeles ou San Francisco, l'encadrement des loyers à Munich diffère de ce qui se pratique à Berlin ou à Cologne. Parfois, seule une fraction des logements locatifs privés est concernée (les logements construits avant une certaine date par exemple, où dont le loyer est inférieur à un certain seuil), parfois l'ensemble de ceux d'une zone géographique donnée, parfois encore (plus rarement) englobant aussi les logements neufs (comme dans le cas de la loi ALUR). Enfin il n'est pas rare que le contrôle des loyers en vigueur à un instant t dans une localisation donnée soit le résultat d'une série de mesures prises dans le passé et qui se combinent avec plus ou moins de cohérence. Les formes du contrôle mais aussi les contextes et les enjeux sont donc très variés.

¹⁴ Danièle Voldman, « L'encadrement des loyers depuis 1900, une question européenne », *Le Mouvement Social*, n°245, 2013, p. 137-147

¹⁵ C'est le cas actuellement où la hausse du loyer est limitée par l'indice de référence des loyers, IRL, tant que le locataire est en place

¹⁶ Il est ainsi possible, actuellement, de réviser le loyer en cours de location, à l'échéance d'un bail de trois ans, s'il est sous-évalué par rapport au marché.

Il existe des essais de classification. La typologie la plus simple, et sans doute la plus utilisée, est celle proposée par Richard Arnott¹⁷. Elle oppose les contrôles de première génération à ceux de seconde génération. Les premiers, typiques de la première moitié du XXe siècle et des trente glorieuses, sont plus contraignants et fixent en général les valeurs nominales des loyers, ce qui (en période de forte inflation) se traduit par la baisse des loyers réels. Les modèles de seconde génération offrent plus de place au jeu du marché. On les réduit souvent aux systèmes qui encadrent les loyers en cours de location, mais les laissent libres au moment du changement de locataire, alors qu'ils peuvent recouvrir une variété bien plus grande de situations. D'autres, tout en reprenant la même perspective, distinguent trois générations : la première désigne le gel pur et simple tel qu'on a pu le rencontrer durant la première guerre mondiale, la seconde les contrôles limitant les hausses pendant la location mais aussi à la relocation, et la troisième contrôlant les hausses en cours de location mais laissant le marché jouer à la relocation¹⁸.

Comme le souligne Hans Lind¹⁹, cette distinction a eu le mérite de renouveler la recherche sur le contrôle des loyers en montrant qu'il ne s'agissait pas d'un phénomène homogène réductible aux formes les plus anciennes de contrôle. Elle reste toutefois assez floue : elle a évolué dans le temps et en fonction des auteurs qui l'ont reprise, et ne fixe pas réellement de critère de définition. Elle s'avère également insuffisante pour saisir la grande diversité des modes de contrôle de seconde génération. Pour cette raison, Hans Lind propose une typologie plus élaborée qui distingue cinq types de contrôle des loyers, à partir de deux critères principaux : à qui s'applique le contrôle (locations en cours uniquement ou également à la relocation) et quels en sont les objectifs (assurer durablement des loyers inférieurs au niveau du marché, protéger contre les brusques hausses de loyer, éviter les loyers excessifs (au-dessus du niveau du marché)). Ces objectifs répondent à des dysfonctionnements sur le marché du logement qui génèrent quatre types de difficultés :

- Les coûts de transaction (plus largement les difficultés des locataires en place à trouver un autre logement) qui peuvent inciter le propriétaire à demander un loyer supérieur à la valeur du marché
- Le pouvoir de monopole du propriétaire bailleur, ou l'insuffisance d'information des candidats locataires qui peuvent également conduire à des loyers supérieurs à ceux du marché
- Les hausses brutales de loyers, imputables à l'inélasticité de l'offre de logement
- Les hausses de marché qui peuvent rendre le logement inaccessible à certaines catégories de la population.

Le tableau suivant résume les cinq types ainsi dégagés

¹⁷ Cette conception évolue au fil de trois articles : Richard Arnott, "Time for Revisionism on Rent Control? ", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9-1, p. 99-120, 1995; Richard Arnott, "Rent Control", *Boston College Working Papers in Economics*, n° 391, 1997; Arnott, Richard "Tenancy rent control", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 2003, p.89-121

¹⁸ Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, *Rent stabilization, principles and international experiences, A report from the London Borough of Camden*, London, LSE, 2014

¹⁹ Hans Lind, "Rent Regulation, a conceptual and comparative analysis", *International Journal of Housing Policy*, vol 1-1, 2001, p. 41-57

Tableau 1 : typologie des formes de contrôle des loyers

<i>Loyers encadrés pour les locations en cours</i>	<i>Loyers encadrés pour les locations en cours et à la relocation</i>
Type A : le locataire peut se retourner contre le propriétaire si le loyer est augmenté au-dessus du niveau du marché.	Type C : protection contre les loyers supérieurs aux prix de marché, y compris pour les nouveaux locataires.
Type B : protection contre les hausses du marché. Les hausses de loyers en cours de location permettent de faire face aux coûts (hausses fonction d'un indice des prix ou du montant de certaines réparations)	Type D : fixe un plafond pour les hausses de loyer de façon à éviter les augmentations trop brutales.
	Type E : maintenir les loyers durablement sous le niveau du marché pour les rendre abordables à tous et éviter la ségrégation spatiale. (comprend les modèles de première génération)

Tiré de: Hans Lind, 2001 (op. cit.)

Cette typologie présente l'intérêt de partir des défaillances du marché là où l'approche du contrôle des loyers se focalise en général sur ses modalités et sur les conséquences qu'elles entraînent, tandis que la réflexion sur les conditions de mise en place et les objectifs passe souvent au second plan. Elle appelle toutefois deux critiques principales. 1) Elle est théorique et pas empirique. Elle ne repose pas sur des formes de contrôle des loyers observées, même si, dans un second temps l'auteur tente de l'appliquer aux pays européens et aux villes nord-américaines. En acceptant l'idée que chaque pays, ou chaque ville, présente une combinaison des différents types proposés, Hans Lind parvient à ajuster sa typologie aux dispositifs existants. Néanmoins, rien ne dit que les motifs réels ayant poussé à leur mise en place sont ceux que présupposent les cinq types mis en avant. Ainsi, le maintien du contrôle des loyers après la première guerre mondiale devait éviter des hausses brutales de loyers pour les locataires en place, ce qui devrait théoriquement orienter vers le type B, mais ce sont des mesures appartenant au type E qui ont été prises. L'objectif de réduire la ségrégation n'entraîne pas dans les politiques menées. Ainsi, le lien entre les motivations des législateurs et la forme que prend le contrôle reste très théorique, pour ne pas dire fonctionnaliste. De ce point de vue, il n'échappe pas tout à fait au reproche que nous venons de faire sur l'analyse des objectifs des politiques de contrôle des loyers. 2) Comme Arnott, Lind a une vision très générale des modèles de première génération et englobe dans un même ensemble les différentes politiques menées jusqu'à la fin des trente glorieuses. L'observation historique contredit ce type de simplification et les réglementations sur les loyers des deux premiers tiers du XXe siècle méritent également une attention soutenue, y compris pour nourrir la réflexion sur les réformes actuelles.

Le contrôle des loyers, objet de recherche

Ces remarques déterminent assez largement l'orientation donnée à la présente recherche et aux contributions qui la composent. Il y a un enjeu à penser le contrôle des loyers comme objet de recherche, et pas seulement comme mesure à approuver ou à dénoncer. Cela suppose trois précautions. 1) Il ne doit pas être abordé uniquement sous l'angle des modalités

et des dispositifs (contrôle à la relocation ou non, etc.), mais aussi sous celui des contextes qui leur donnent leur sens. 2) L'enjeu n'est pas seulement la mesure des effets mais aussi l'analyse de la genèse et des évolutions. 3) Il est réducteur de considérer que les contrôles des loyers dits de première génération forment un bloc homogène que la recherche peut écarter aisément. Le contrôle des loyers apparaît comme une famille d'instruments de politique du logement présentant une grande variété mais aussi des similarités (se situant sur la tension entre coût du logement et dépense des ménages ; privilégiant la régulation sur l'incitation, le financement public ou la planification ; ciblant principalement le logement ancien et les zones centrales). Prendre le contrôle des loyers comme objet de recherche, c'est également saisir des éléments communs à travers la diversité des mesures prises dans différents pays et à différentes périodes. Il ne s'agit pas de déboucher sur des préconisations mais d'aboutir à une meilleure compréhension du phénomène en replaçant le contrôle des loyers dans son contexte historique, géographique et institutionnel.

Le présent rapport se compose donc d'une série de contributions qui apportent chacune des éclairages sur différents aspects du contrôle des loyers. Elles abordent d'abord la question de l'origine et de l'évolution des régimes de contrôle des loyers en Europe et aux Etats-Unis au cours du XXe siècle, puis celle de leurs effets. L'ampleur du sujet interdit tout traitement exhaustif, de telle sorte que le choix a été fait de présenter une série d'aperçus complémentaires. Une partie des contributions s'appuient sur l'exploitation d'une base de données construite à partir des archives d'un administrateur de biens lyonnais qui permettent un suivi fin des effets du contrôle des loyers du début de la fin du XIXe siècle jusqu'aux trente glorieuses²⁰. Adoptant une focale différente, les autres contributions mènent une analyse historique des politiques d'encadrement à l'échelle nationale ou transnationale.

La première partie du présent rapport comporte trois contributions qui permettent de retracer la chronologie du contrôle des loyers. La première (chapitre 1) porte sur le moratoire de la Première Guerre mondiale dans lequel on peut voir la matrice des autres régimes d'encadrement des loyers. Confrontant les débats et textes de lois aux données comptables détaillées de deux immeubles, elle s'intéresse à la mise en application concrète du moratoire ainsi qu'aux conditions de sa sortie. La deuxième contribution (chapitre 2) élargit le champ en proposant un survol des différents régimes de contrôle des loyers en Europe et aux Etats-Unis pendant l'entre-deux-guerres et les trente glorieuses. En s'appuyant notamment sur les rapports et publications du BIT, elle montre la diversité des formes de contrôle parfois abusivement rassemblées sous le terme de « première génération ». Malgré des discours très critiques, le contrôle des loyers a été appliqué dans de très nombreux pays et souvent sur de longues périodes. Au-delà de la présentation des différentes réglementations, cette contribution s'interroge sur les raisons expliquant une telle diffusion et une telle pérennité. La troisième contribution (chapitre 3) porte sur la période contemporaine et s'intéresse au secteur locatif privé et à la réglementation des loyers dans les comparaisons européennes récentes. Bien que ces comparaisons aient plutôt porté sur le logement social (surtout en ce qui

²⁰ Cette source a déjà été exploitée en partie (cf. Loïc Bonneval et François Robert, *L'immeuble de rapport*, Rennes, PUR, 2013). Pour le présent rapport, la base de données existante a été complétée 1) par l'ajout d'immeubles populaires (à bas loyers) dont les loyers, les caractéristiques des appartements et les occupants ont été saisis 2) par la saisie détaillée des dépenses d'entretien de 14 immeubles. Voir la présentation de la source en annexe.

concerne les publications en français depuis le milieu des années 2000), l'intérêt pour le locatif privé ne cesse de croître et la réflexion sur le contrôle des loyers peut être un moyen pour approfondir l'analyse de ce secteur et de sa place dans le système du logement.

La seconde partie du rapport vise à appréhender les effets du contrôle des loyers. Elle s'ouvre par une contribution (chapitre 4) qui questionne la prédominance des analyses en termes d'effets pervers. Tout en présentant les différents arguments de la critique du contrôle des loyers (les effets pervers sur l'investissement (construction et entretien), le déclin du secteur locatif, l'allocation des logements et la mobilité résidentielle), elle vise à la remettre en perspective et suggère de mettre l'accent sur les objectifs contradictoires des politiques du logement plutôt que sur les effets pervers. Les trois contributions suivantes exploitent les données dont nous disposons pour discuter l'ampleur des effets pervers habituellement attribués au contrôle des loyers. L'une (chapitre 5) mesure la rotation des locataires sur longue période et nuance l'idée d'un blocage de la mobilité imputable aux rentes de situation dont bénéficieraient les locataires aux loyers protégés. Les deux suivantes s'intéressent aux effets sur l'entretien des logements. La première (chapitre 6) s'appuie sur des statistiques descriptives mises en relation avec l'évolution de la réglementation en la matière. La suivante (chapitre 7) utilise les outils de l'économétrie sur données de panel pour tester l'hypothèse de l'effet négatif du contrôle des loyers sur le niveau d'entretien.

Première partie

Genèse et évolution des régimes de contrôle des loyers en Europe et aux États-Unis

1. Le moratorium des loyers et l'impact sur les loyers modestes.

L'exemple de quelques immeubles lyonnais (1914-1920)

Le contrôle des loyers est un héritage des périodes de guerres d'abord de la Commune de 1871 puis de la Première Guerre mondiale²¹. Le moratoire instauré en 1914 apparaît comme la matrice d'où sont issues les formes ultérieures d'encadrement, ce qui justifie de l'étudier en détail. Son instauration va susciter la colère des propriétaires qui vont user de tous les moyens de pression pour tenter d'abroger les décrets. Voilé par le discours partisan, la réalité devient difficile à saisir, aussi l'avons-nous confrontée à nos sources pour évaluer l'impact du moratoire sur les revenus des propriétaires.

A - La matrice : les moratoires de la première guerre mondiale

1-Les moratoires en Europe

Dès le début des hostilités, la plupart des pays adoptent un moratorium plus ou moins général en matière de loyer²². Cette mesure s'inscrit dans une période d'instabilité durant laquelle l'état de guerre se substitue aux conditions normales tant économiques que sociales. Si en France, comme nous le verrons plus après, le moratoire va courir jusqu'à la fin du conflit, d'autres pays prirent des mesures identiques. D'une manière générale, la législation protège les locataires notamment pour les prémunir des hausses de prix qui risquent d'entraîner l'augmentation des loyers d'autant que l'arrêt de la construction de logements tend à la favoriser. L'instauration de mesures de protection, comme les offices de conciliation ou les commissions du logement, s'inscrit dans un but de stabilisation sociale et économique des pays touchés par la guerre.

En Angleterre, les mesures prises par le législateur visent d'abord à l'instauration d'un moratoire sur les dettes qui, par contrecoup, s'appliquent aux dettes de loyers. Une loi (*Courts Emergency Powers Act*) du 31 octobre 1914 a donné aux tribunaux la faculté de suspendre l'exécution de tout jugement contenant condamnation au paiement d'une somme d'argent, quand le débiteur peut prouver qu'il lui est impossible de s'acquitter, par suite des circonstances résultant directement ou indirectement de la guerre actuelle. « [...] Cette loi continuera à être applicable pendant 6 mois après la signature de la paix. Elle permet notamment de suspendre les mesures exécution relatives aux dettes de loyers pour locations antérieures au 4 août (date de la déclaration de la guerre par l'Angleterre), et pour les locations postérieures à cette date si le montant du loyer annuel n'atteint pas 50 livres. [...] Le juge décide si le débiteur est, en fait, dans l'impossibilité de payer immédiatement par suite des événements, mais il a le pouvoir, avant de suspendre l'exécution et comme condition

²¹ Danièle Voldman, « L'encadrement des loyers depuis 1900, une question européenne », *Le Mouvement social*, 2013 n° 245, p. 137-147.

²² Ce chapitre sur la situation internationale s'appuie en partie sur le rapport du Bureau international du travail de 1924 qui est présenté plus en détail dans la partie suivante.

de la suspension, d'exiger un paiement en acompte ou la constitution d'un gage par le débiteur [...]». Ce dispositif s'apparente à celle de la loi française du 5 août 1914 relative à l'état de siège qui autorise le gouvernement de légiférer par décret sur les questions commerciales. En Allemagne aussi, le gouvernement vote un moratoire partiel de 3 mois, début août (lois du 7-8 août), pour les dettes contractées avant le début de la guerre. Ces lois ont des répercussions sur le paiement des loyers qui s'ajoutent au sursis général pour les mobilisés et leur famille.

En Italie, la législation sauvegarde à la fois les intérêts des locataires et des propriétaires. Dès son entrée en guerre le 24 mai 1915, le gouvernement instaure un moratoire sur les loyers (décret du 3 juin 1915) pour les chefs de famille mobilisés pour seulement la moitié du loyer et ce jusqu'à la cessation de son service militaire. Cette disposition est pondérée par la taille de la commune et du loyer : loyers ne dépassant point 50 F par mois, dans les communes de plus de 200 000 habitants, 30 F par mois dans les communes de 50 à 200 000 habitants, 20 F par mois dans les communes de 25-50 000 habitants; 15 F par mois dans toutes les autres communes (art. 4). Pour les autres, des facilités de paiement sont accordées. Enfin, elle assure la prolongation du bail pendant toute la durée de la guerre pour les mobilisés²³.

Le rapport du BIT signale d'autres lois de protection des locataires, au sens propre du mot, en Angleterre de nouveau (23 décembre 1915), en Russie (loi du 27 décembre 1915) puis, en 1916, au Danemark, en Norvège, en Roumanie et en Hongrie, et en 1917, en Autriche, en Italie, aux Pays-Bas, en Suisse, en Suède et en Allemagne. La législation évolue dans tous ces pays sans que nous sachions exactement dans quel sens.

Certains de ces pays instaurent des procédures de conciliation pour régler les litiges entre propriétaires et locataires²⁴ comme en Allemagne par exemple.

Dans les grandes villes allemandes un bureau spécial d'arbitrage (*Mietseinigungsamt*) peut imposer, suivant les cas, aux propriétaires une réduction du prix du loyer ou accorder aux locataires un sursis de paiement pour la durée de la guerre et même pour plusieurs années au-delà. Par compensation, les communes viennent en aide aux propriétaires qui ne peuvent pas payer leurs hypothèques²⁵. En Angleterre, les mesures prises suite à la loi du 31 octobre 1914 ne s'appliquent pas seulement aux dettes de loyers, mais à toutes les dettes de sommes d'argent²⁶. Même dans les pays neutres, des mesures analogues sont votées. Ainsi, en Suisse, « *tout locataire se trouvant au service militaire peut demander aux autorités cantonales compétentes une prolongation des délais prévus à l'art 265 du Code des Obligations, si sa situation rend cette démarche légitime. [...]* »²⁷. Le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire d'aller plus loin dans la protection des locataires comme le demande l'Union suisse des

²³ Décret du 3 juin 1915, publié in-extenso dans le *Bulletin de la Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Lyon et de sa banlieue* (BCSPILB) n° 419 de mai-juin 1915.

²⁴ La législation s'applique dans certains pays qu'à des catégories spécifiques de locataires, dans d'autres, elle s'étend à toute la population.

²⁵ BCSPILB n° 420 – août-septembre 1915. Enquête sur la situation financière en Allemagne d'Ibanez de Ibero publiée par *l'Écho de Paris* le 9 avril qui s'insère dans une série de 9 articles publiée du 4 au 12 avril.

<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k8081352/fl.zoom.r=L%27%C3%89cho%20de%20Paris.langFR>

²⁶ Idem.

²⁷ Extrait de la Tribune de Genève 10 septembre 1915.

locataires.

À la fin de la guerre, une législation de protection des locataires existe dans presque toute l'Europe. Le résultat pratique obtenu par ces lois de protection se mesure à l'indice des prix des loyers pendant la guerre. Les loyers ne subissent qu'une très légère hausse dans les pays neutres alors que dans les pays belligérants, les loyers se maintiennent à leur niveau d'avant-guerre.

Tableau 2 : Coût de la vie – alimentation et logement en juillet 1918 (indice 100 en 1914)²⁸

Pays	Coût de la vie	Alimentation	Logement
Danemark	182	187	108
Norvège	253	271	110
Suède	219	265	112
France (Paris)	238	206	100
Grande-Bretagne	203	210	100
Italie (Milan)	286	321	100

Toutefois, si l'on prend en compte les écarts entre coût de la vie et logement, la comparaison perd de sa signification puisque les deux variables ne sont pas corrélées. Parallèlement à cette législation qui limite l'augmentation des loyers, les mesures de protection des locataires sont complétées par une restriction du droit de congédiement. Dans la plupart des pays, la loi prévoit souvent l'interdiction absolue de donner congé. Le rôle social de la protection des locataires est avant tout dicté par une sauvegarde des intérêts de la population en assurant une stabilisation des baux et des loyers.

2- En France - Débats et enjeux, la mise en place du moratoire

Dispositif législatif

Depuis les travaux de Simone Morio, le cadre législatif français est relativement bien connu. Nous ne voudrions pas réécrire ce qu'elle a déjà dit mais simplement permettre aux lecteurs de replacer le dispositif législatif dans le contexte de guerre. D'autres travaux, et notamment ceux de Danièle Voldman²⁹, ont repris récemment, dans le cadre de colloque sur la Première Guerre mondiale, l'étude de cette période sous l'angle qui nous intéresse ici, à savoir les loyers. Dès l'entrée en guerre, les parlementaires adoptent le 5 août 1914³⁰, toute une série de lois encadrant l'état de guerre dont une réglementant les valeurs négociables les autorisant à suspendre par décret « les effets des obligations commerciales ou civiles, [et] toutes prescriptions ou préemptions en matière civile, commerciale et administrative [...] ». Le premier décret en matière de loyers promulgué le 14 août (JO 15 août) fixe un délai de paiement des termes à 90 jours pour les petits loyers dont le montant varie selon la taille des

²⁸ Bureau international du travail (BIT), *Les problèmes du logement en Europe depuis la guerre*, Genève, 1924, p. 20.

²⁹ Danièle Voldman, *Le moratoire des loyers et son application en région parisienne*, colloque international Les mises en guerre de l'État - 14-18 en perspective, Paris-Laon-Craonne, 30-31 octobre et 1 novembre 2014.

³⁰ JO du 6 août 1914.

municipalités ; à Lyon, le seuil se situe à 600 F.³¹ De ce fait, les locataires bénéficient du moratoire et ce indépendamment de leur mobilisation ou non³². Le moratoire ne signifie pas exonération du paiement du loyer mais permet au locataire de différer son règlement. Ce décret n'est que le premier de toute une série de décrets qui ont prorogé de 90 jours en 90 jours le délai de paiement des loyers et ont engendré une grande diversité d'interprétations³³. Les locataires payant de petits loyers jouissent de plein du droit du délai de 90 jours sans formalité à remplir. Ils doivent néanmoins s'acquitter des charges et impôts afférents au loyer.

Ce délai de 90 jours renvoie à des traditions de paiement différentes puisqu'à Lyon il s'effectue traditionnellement tous les semestres (24 juin et 25 décembre)³⁴ et alors qu'à Paris, tous les trimestres³⁵. Ce décret concernait tous les locataires sans distinction et il faudra attendre le décret du 1er septembre pour que soient précisées les catégories de locataires visées. Ainsi, pour bénéficier du délai de paiement, il faut que le locataire habite un des départements frontaliers à la Belgique et à l'Allemagne soit une vingtaine de départements, et qu'il fasse une déclaration d'être dans l'incapacité de payer auprès du juge de paix ou du propriétaire. Seuls les mobilisés et leur famille sont dispensés d'une telle déclaration. Ces mêmes locataires ne peuvent être expulsés dans le délai imparti. Le 27 septembre, le moratoire s'étendra aux départements de la Seine et à certaines communes de Seine-et-Oise. Il est prévu que les propriétaires puissent contester le paiement différé s'ils peuvent justifier que le locataire est en état de payer. Lors de la seconde prorogation (27 octobre), les parlementaires accèdent aux suppliques des propriétaires en obligeant les locataires à s'acquitter des charges (art. 4) et ce indépendamment du paiement du loyer.

Les décrets de décembre 1914 et de l'année 1915 ne modifient pas l'architecture globale du moratoire. Tout au plus, les dispositions suivent l'évolution de la guerre. Parallèlement à ce travail législatif, les parlementaires travaillent à sortir de ce système prorogatif (voir infra). Deux projets de loi sont déposés : l'un, le 6 mai 1915, par Aristide Briand sur la Résiliation des baux à loyers par suite de guerre et l'autre, le 12 août, par Édouard Ignace, sur le Règlement des loyers échus pendant la guerre. La Commission législative civile et criminelle chargée de l'examen de ces 2 projets s'est prononcée pour l'établissement d'un projet unique destiné à régler l'ensemble de la question des loyers. La discussion fixée au 12 novembre est finalement reportée au 20 janvier. Lors de la reconduction du moratoire en décembre 1915, le gouvernement spécifiait que c'était le

³¹ Loyer annuel inférieur à 1 000 F à Paris, 600 F dans les villes de plus de 100 000 habitants, 300 F dans celles de 5 000 à 100 000 habitants et enfin 100 F dans les autres.

³² Le décret fixe à 600 F le montant des loyers annuels dans les villes de plus de 100 000 habitants. Après le décret du 17 novembre 1914, le propriétaire peut exiger le paiement du loyer s'il peut faire la preuve, devant la justice, que son locataire est en mesure de payer. Cf. Simone Morio, *Le contrôle des loyers en France (1914-1948)*, Centre de sociologie urbaine, Paris, 1976, p. 55.

³³ Louis Azéma, *Le moratoire des loyers*, p. 6-7. Le dernier décret moratoire date du 30 novembre 1917. Cf. Circulaire aux préfets sur l'application de la loi du 9 mars 1918.

³⁴ A. Vachez, *Recueil des usages locaux ayant force de loi dans la ville de Lyon et le département du Rhône*, Lyon, 1898, p. 31. Dans les autres communes du Rhône, le paiement s'effectue une fois par an. Cet usage d'un paiement semestriel est encore en vigueur au début des années trente. Cf. E. Jacquinet et E. Dousson, *Manuel des usages locaux dans la région lyonnaise en matière de location – mitoyenneté – co-proprieté*, Lyon, 1930, p. 48.

³⁵ Danièle Voldman, *op. cit.*

dernier³⁶. Les débats parlementaires sont vifs mais tempérés car le gouvernement manifeste sa volonté de sortir du moratoire sans que cela engendre de mouvements sociaux notamment à Paris. L'omniprésence des références à 1871 tant dans les propositions de loi que dans les débats montre à quel point le gouvernement craint de voir la population parisienne s'agiter : « *Nous sommes dans une ville de 3 200 000 âmes, où les anxiétés et les émotions se communiquent, où les turbulences sont faciles* »³⁷. Une bataille de chiffres s'engage pour connaître l'impact social des mesures qui pourraient être prises et qui toucheraient 900 000 personnes. Quel est à Lyon, le nombre de personnes directement touché par les décrets ? Pour connaître le nombre de locataires payant de petits loyers (moins de 600 F pour la ville de Lyon), nous reprenons celui du Service municipal de la statistique immobilière³⁸ de 1897 à défaut de chiffre pour 1914. En considérant une augmentation moyenne des loyers de 12 % entre 1897 et 1914, le seuil de 500 F en 1897 demeure pertinent³⁹.

Tableau 3 : Le montant des loyers à Lyon en 1897

Arrondissements	Loyer annuel		Total	Nombre de ménages
	Moins de 500 F	500 F et plus		
1er	84%	16%	100%	18 332
2e	65%	35%	100%	18 940
3e	91%	9%	100%	29 828
4e	96%	4%	100%	11 420
5e	90%	10%	100%	14 536
6e	81%	19%	100%	21 541
Total	71 %	29 %	100 %	114 597

Les petits loyers représenteraient 71 % du parc immobilier lyonnais ! On mesure avec de tels chiffres les hésitations des politiques à toucher à ce dispositif. Les raisons d'ordre public dictent la politique concernant les loyers et, la solution d'une sortie du moratoire par l'instauration de commissions arbitrales, comme en 1871, apparaît faire consensus même si le gouvernement souhaite protéger les locataires quitte à sacrifier un peu du droit de propriété. Pendant deux ans, le projet de loi effectue plusieurs navettes entre la Chambre et le Sénat pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons plus loin. Entre-temps, le moratoire est reconduit tous les trois mois et ce jusqu'au 30 décembre 1917. La loi du 9 mars 1918 met fin au moratoire sur les loyers.

La réaction des propriétaires

Pris de court au début de la guerre, les propriétaires réagissent très vite au moratoire et aux premières prorogations des délais en matière de loyers. La vieille Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Lyon et de sa banlieue qui regroupe plus de 4200

³⁶ « *La Chambre a, en effet, fixé au 20 janvier la discussion du projet de loi dont elle a été saisie par le gouvernement et qui réglera la situation des propriétaires et des locataires. [...] L'objet du présent décret est de maintenir pour une dernière période de 3 mois, en faveur des locataires, le régime dont ils jouissent actuellement* » Décret du 25 décembre 1915 (JO du 28 décembre).

³⁷ Débats parlementaires – Sénat – séance du 22 décembre 1915, JO du 23 décembre 1915, p. 675. Intervention de René Viviani, Garde des Sceaux.

³⁸ Service créé en 1884.

³⁹ L'augmentation moyenne des loyers a été calculé à partir d'un échantillon de 159 appartements.

adhérents⁴⁰, par son organe de presse (*Bulletin de la chambre syndicale*), assure la défense de ses adhérents qui se sentent frustrés de ne pouvoir assurer pleinement leur « *devoir patriotique* » [sic]. Leur argumentation repose, non pas sur la défense de leurs propres intérêts, mais sur celle des autres catégories touchées par les restrictions imposées. Le manque à gagner pénaliserait, tout d'abord, le travail des ouvriers du bâtiment chargés de l'entretien car, faute de moyens, les propriétaires devront délaissier les réparations de leurs immeubles, ensuite, le Trésor public se verrait privé du paiement de leurs impôts. Ils se sentent, disent-ils « *humiliés d'être les seuls citoyens mis dans l'impossibilité de concourir à la défense nationale générale par leur contribution financière* »⁴¹.

Les propriétaires lyonnais vont peser de tout leur poids pour essayer d'infléchir les politiques publiques en matière de loyers.

Au niveau local, ils interpellent le maire de Lyon, Édouard Herriot, et le préfet du Rhône. Les avis du maire insérés dans la presse locale⁴², stipulant que le moratoire n'éteint pas le paiement du loyer mais en diffère le règlement, n'apaisent en rien leurs craintes. Ils saisissent aussi les acteurs économiques comme la chambre de commerce de Lyon pour faire valoir leur droit notamment dans l'accès à leurs dépôts bancaires suspendus depuis le début du conflit (moratorium des banques). Enfin, et surtout, ils s'appuient sur l'Union de la propriété bâtie de France dont la Chambre syndicale lyonnaise est adhérente et dont le président siège au bureau. L'Union rencontre le ministre de la Justice (18 janvier 1915) et le ministre du Commerce (15 mars), et envoie des rapports au président du Conseil. Ces démarches suscitent beaucoup de bienveillance, qui ne se traduit pas par une inflexion du moratoire. Au contraire, la reconduction des prorogations accentue même les contraintes. Lors du premier moratoire, pour bénéficier des mesures du paiement différé, les locataires de petits loyers en dehors du département de la Seine devaient faire, auprès du juge de paix, une déclaration d'impossibilité de payer. Avec le décret du 17 décembre 1914, le rapport s'inverse. La déclaration disparaît et c'est au propriétaire de faire-valoir, devant le juge de paix, que son locataire est en mesure de payer. Ces non-réformes et ces nouvelles mesures exacerbent les tensions entre les propriétaires et le gouvernement sur fonds d'incompréhension réciproque, à tel point qu'ils parlent même de « *guerre locative* » pour établir un parallèle avec la guerre en cours⁴³. Le gouvernement reproche aux propriétaires de ne pas user des moyens que la législation des moratorium leur donne pour se faire payer. Le ministre du commerce et de l'industrie fait remarquer qu'à Paris sur 15 000 déclarations d'insolvabilité faites par les locataires, 1 100

⁴⁰ Le moratoire ne suscite pas une forte vague d'adhésions. Créée en 1894 par la fusion de 2 chambres syndicales de propriétaires, celle de la rive gauche du Rhône (1888) et celle de la presqu'île, le nouveau syndicat attire nombre de propriétaires : 1500 adhérents en 1894, 2261 en 1900 et 3700 en 1910. Durant la guerre, les effectifs augmentent peu : 4 185 (1913), 4 295 (1914), 4980 (1919). Cf. BCSPILB n° 418, mars-avril 1915), Chambre syndicale des propriétaires immobiliers de la ville de Lyon (CSPILB) - conseil d'administration du 27 mars 1919 et Christiane Beroujon, « La chambre syndicale des propriétaires immobiliers de la ville de Lyon », *Bulletin du Centre Pierre Léon*, 1983, n° 3, p. 5-37.

⁴¹ Cf. BCSPILB, janv.-fév. 1915.

⁴² Avis du maire de Lyon paru dans la presse lyonnaise du 5 octobre 1914 : « [...] si les décret du 14 août et du 27 septembre 1914 confèrent aux locataires des facilités de paiement qui ne font, au reste, que retarder le règlement de la dette sans l'éteindre, il est du devoir de tous ceux qui ont conservé, durant la guerre, des ressources ou des moyens d'existence, d'acquitter aussi régulièrement que possible leurs loyers. [...] »

⁴³ Cf. BCSPILB déc.-janv. 1916.

seulement avaient été contestées⁴⁴. Les propriétaires, quant à eux, dénoncent les abus notamment le régime de faveur accordé au bas loyer et à certaines catégories de locataires non mobilisés dont beaucoup peuvent payer leurs termes⁴⁵, ainsi que l'obligation de faire la preuve de la non-solvabilité des locataires⁴⁶. La paupérisation d'une fraction des propriétaires, surtout les petits, est mise en avant de manière récurrente. Cette rhétorique vise à focaliser l'attention sur les plus vulnérables. Lors d'une grande réunion à la salle Rameau (Lyon) en janvier 1916 qui a réuni plus de 3000 propriétaires, gérants d'immeubles, architectes et entrepreneurs de bâtiment, les orateurs multiplient les exemples de « détresse absolue » : Marge François âgé de 62 ans possédant plusieurs petites maisons à Saint-Germain [au Mont d'Or] et ne recevant pas ses loyers s'est suicidé d'un coup de revolver; ou encore cet ancien médecin-major, Mérié-Dupuis, âgé de 70 ans qui s'est pendu dans son appartement, désespéré de ne plus percevoir les loyers de ses immeubles⁴⁷. En dehors des considérations morales, ils mettent l'accent sur les problèmes économiques générés par la situation de guerre avec, pour Lyon, des créances estimées, par eux, à des dizaines de millions de francs ce qui entraîne, disent-ils, le non-paiement des intérêts hypothécaires, un retard dans le règlement des mémoires des entrepreneurs de bâtiment et enfin, la difficulté d'assurer certains services immobiliers et de payer les taxes⁴⁸. La commission des loyers au Sénat abonde dans ce sens. Elle critique les projets de loi trop influencés par la situation parisienne et précise que les propriétaires possèdent, dans leur immense majorité, des immeubles d'une faible valeur locative : « *Sur huit millions de propriétaires, six millions possèdent des immeubles d'une valeur locative de 100 F au plus et 366 000 seulement possèdent des immeubles d'une valeur locative supérieure à 1 000 F. À Paris, 753 000 locaux sur 1 100 000, sont loués moins de 500 F* »⁴⁹.

Antonin Reboul dans son livre *Propriétaires et locataires de la guerre. Le moratorium et la loi*⁵⁰, critique vivement ces chiffres : « *Il [Henry Chéron rapporteur au Sénat] les a fait trop petits [les valeurs locatives]. On ne nous fera pas croire qu'ils vivent avec 100 F de leur location [...]. Le même raisonnement s'applique parfaitement à ceux qui possèdent les maisons de valeur locative inférieure ou égale à 500 F. La perte pour le propriétaire ne devient réellement effective que quand on considère les maisons de valeur locative supérieure*

⁴⁴ Cf. BCSPILB, mars-avril 1915.

⁴⁵ Assertion étayée, pour les banlieues parisiennes, par la fréquentation des cinémas qui prouvent à leurs yeux que les locataires ont des ressources mais qu'ils dilapident leurs salaires dans les loisirs. A Lyon, ils opposent le nombre de locataires mobilisés (27%) au nombre d'arriérés (50%) pour évaluer les abus. Cf. BCSPILB, déc. 1915-janv. 1916.

⁴⁶ Union de la propriété bâtie de France, réunion du comité central du 15 novembre 1915. Cf. BCSPILB, oct.-nov. 1915.

⁴⁷ Réunion du 8 janvier à la salle Rameau organisée par la chambre syndicale contre les décrets du moratorium des loyers et congés. Cf. BCSPILB déc.-janv. 1916.

⁴⁸ Pour les propriétaires, le moratoire s'inscrit dans une série de taxes instaurées précédemment - éclairage (1884), écoulement des eaux (1887), changement de l'assiette de l'impôt (loi de 1890), suppression de l'octroi (1901), etc - qui participent à cette législation jugée oppressive au mépris de la propriété individuelle. Cf. BCSPILB, déc. 1915-janv. 1916.

⁴⁹ Sénat, commission chargée de l'examen du projet de loi adopté par la Chambre des députés, séance du 25 mai 1916. Pour démontrer leur situation peu satisfaisante, la commission donne le montant des hypothèques (16 milliards). Les chiffres de Chéron sont beaucoup plus précis : 8,9 M de maisons dont 5,9 M ont une valeur locative inférieure ou égale à 100 F, 2,1 M de moins de 500 F, 0,370 M de 500 à 1000 F, 0,366 M supérieur à 1000 F.

⁵⁰ Antonin Reboul, *Propriétaires et locataires de la guerre. Le moratorium et la loi*, Lyon, 1916, 60 p. (AML 1 C 9409] p. 43-44.

à ce chiffre et encore cela n'est-il vrai que si ce propriétaire n'a que le revenu de sa maison comme principale ressource. [...] Sont donc seuls à être affectés par le moratorium moins de 700 000 propriétaires sur les 6 587 185 propriétaires que nous signale Chéron, parmi lesquels il y a tous les gros propriétaires de grands immeubles urbains ! ». Il préconise de comparer ces chiffres avec ceux des côtes de l'impôt du bâti pour valider sa critique. C'est ce que l'on se propose de calculer pour Lyon. D'après Reboul, seuls 11 % des propriétaires seraient affectés par le moratoire, ce qui correspondrait pour Lyon à 2 300 propriétaires sur un total de 21 000 maisons. Ce chiffre, largement surestimé puisque les propriétaires peuvent posséder plusieurs maisons, mérite d'être discuté. Si les valeurs locatives définies dans les matrices cadastrales donnent une répartition, par quartier, des revenus locatifs moyens, rien n'indique comment se répartissent les logements à bas loyers puisqu'il s'agit, pour le cadastre, d'une estimation de la valeur locative de la maison si celle-ci était louée.

Tableau 4 : Valeur locative moyenne par quartier en 1912⁵¹

Arr.	Quartier	Nombre de maisons ⁵²	Valeur locative réelle moyenne par maison	% de maisons
1 arr	Terreaux	161	17 188	1 %
1 arr	Jardin plantes	1 140	4 525	5 %
1 arr	Saint-Clair	699	5 316	3 %
1 arr	Hôtel de ville	201	10 399	1 %
2 arr	Bourse	493	12 777	2 %
2 arr	Hôtel-Dieu	464	15 172	2 %
2 arr	Perrache	1 273	7 446	6 %
3 arr	Préfecture	1 347	5 260	6 %
3 arr	Guillotière Nord	250	4 282	1 %
3 arr	Part-Dieu	693	3 576	3 %
3 arr	Gerland	2 447	1 101	1 %
3 arr	Guillotière Sud	1 524	3 586	7 %
3 arr	Montplaisir	2 755	1 120	13 %
4 arr	Croix-Rousse	1 505	2 558	7 %
5 arr	Saint-Just	785	3 587	4 %
5 arr	Saint-Jean	1 347	1 612	6 %
5 arr	Vaise	1 247	2 271	6 %
6 arr	Brotteaux	1 465	5 880	7 %
6 arr	Foch	1 538	3 554	7 %
Total		21 334	3 946	100 %

Ces chiffres donnent un aperçu de la diversité de statut des propriétaires et les 11 % correspondraient aux gros propriétaires immobiliers concentrés dans la presque-île. Mais ces valeurs restent imprécises puisqu'on ne connaît pas le nombre moyen d'appartements par immeuble et par quartier. Pour combler ce vide, nous nous reporterons donc sur les valeurs

⁵¹ ADR Matrice cadastrales, 3 P 23 à 273.

⁵² Le terme maison est synonyme d'immeuble.

locatives par immeubles en 1897⁵³ en appliquant les mêmes augmentations que pour les loyers entre 1897 et 1914 (12 %)⁵⁴.

Tableau 5 : Valeurs locatives par immeubles à Lyon en 1897

Arr.	nombre immeubles	Valeur locative annuelle					Total
		Moins de 3 000	3 000 à 9 999	10 000 à 29 999	30 000 à 49 999	50 000 et plus	
1er	1 841	15%	40%	39%	5%	2%	100%
2e	3 262	56%	35%	8%	0%	0%	100%
3e	2 007	15%	40%	39%	4%	2%	100%
4e	1 423	56%	35%	8%	0%	0%	100%
5e	3 054	56%	35%	8%	0%	0%	100%
6e	2 624	41%	37%	19%	2%	1%	100%
Total	14 211	42 %	37 %	19 %	2 %	1 %	100 %

Les 11 % correspondraient donc à des immeubles dont les revenus locatifs seraient supérieurs à 15 000 F annuels. Quoiqu'il en soit l'évaluation du nombre des propriétaires affectés par le moratoire demeurera toujours problématique faute d'étude. Lors d'un débat parlementaire sur la sortie du moratoire, en juin 1919, les députés reconnaissent qu'il n'y avait aucune statistique sur les propriétaires et leurs patrimoines, ce qui laissait place à des interprétations florissantes⁵⁵.

Les revendications des propriétaires lyonnais portent avant tout sur le retour au droit commun sauf pour les personnes sous les drapeaux, à l'établissement d'une contribution directe proportionnelle au recouvrement des loyers et au paiement par l'État d'indemnités pour compenser les pertes subies. Aucune de ces revendications n'aboutira pendant la guerre. Ils obtiendront tout au plus un sursis en matière de paiement des contributions directes. En revanche, dans le cadre d'un projet de loi sur les loyers discuté dès 1916 figure l'indemnisation des petits propriétaires pour perte de revenus qui, comme nous le verrons plus loin, sera finalement accordée en 1918.

Face à l'activisme des propriétaires⁵⁶, les locataires lyonnais se mobilisent par le biais de la Fédération des locataires du Rhône et de la CGT. Et, comme les propriétaires, ils élargissent leurs actions en s'associant à l'Union fédérale des locataires et aux actions de l'Union fédérale de Paris⁵⁷. Leur presse (*Le journal des locataires*) et les importantes réunions publiques qu'ils organisent à Lyon leur permettent de peser dans le débat public. En décembre

⁵³ Chiffres établis par le service de la statistique immobilière de la ville de Lyon en 1897. Cf. AML 1461 Wp 1 à 9.

⁵⁴ L'augmentation moyenne des valeurs locatives a été calculée à partir d'un échantillon de 22 immeubles.

⁵⁵ Débats parlementaires du 19/06/1919 (ext du JO) sur les projets de loi d'Arthur Levasseur tendant à proroger les locations verbales.

⁵⁶ Lors d'une réunion de propagande de la Chambre du 25 mai 1919 se constitue la Fédération des associations de propriétaires de la région lyonnaise. Cf. CA du 22 mai 1919. D'autre conférence de propagande comme celle du 30 juillet vise à accroître les adhésions syndicales et à maintenir une pression constante. Cf. CA du 24 juillet 1919.

⁵⁷ Antonin Reboul, *Propriétaires et locataires de la guerre. Le moratorium et la loi*, Lyon, 1916, p. 32.

1917, ils invitent des élus, députés⁵⁸ et conseillers municipaux, à soutenir leurs revendications et notamment le maintien du moratoire jusqu'à la paix⁵⁹. Le désaccord sur la question des loyers entre la chambre et un Sénat plus favorable aux propriétaires, renforce leurs actions.

Le discours dénonciateur des propriétaires face à ce qu'ils considèrent comme une injustice extrême ne comporte que très rarement des données chiffrées. Aussi souhaiterions-nous mettre en regard les conséquences réelles de l'état de guerre pour mesurer la situation économique des propriétaires.

B - Le coût de la guerre

L'évaluation de l'impact économique du moratoire des loyers demeure problématique dans le sens où il n'existe aucune étude sérieuse, sinon des approximations non vérifiables émises par les propriétaires. Cette question dépasse le simple cadre de la présente recherche et mériterait à elle seule un projet de recherche à part entière. Plus modestement, nous voudrions mesurer l'impact de la législation sur les loyers les plus modestes qui, initialement, devait protéger, durant la Première Guerre mondiale, les ménages les plus vulnérables financièrement. Nous centrerons donc l'analyse sur les effets produits par le moratoire sur les loyers instauré pendant la guerre en nous attachant à comprendre les effets de la législation sur la protection des locataires et à chiffrer les revenus des propriétaires. Pour saisir pleinement les conséquences induites par ce régime particulier de contrôle des loyers, il paraissait vain de multiplier les monographies d'immeubles, aussi, avons-nous choisi un seul immeuble de rapport ouvrier situé rue de l'Université dans le 3^e arrondissement de Lyon en partant de l'hypothèse qu'il est, sinon représentatif, du moins assez caractéristique des immeubles qui composent le parc lyonnais.

Cet immeuble se compose d'un entresol et de 4 étages voir 5 étages à certaines périodes par l'aménagement des combles. En 1896, date à laquelle commence notre observation, il comprend 3 commerces au rez-de-chaussée, 5 appartements à l'entresol et au 1^e étage, 4 aux 2^e, 3^e et 4^e étages et enfin 2 au 5^e soit un ensemble de 24 appartements. L'agencement de l'immeuble est centré l'appartement de 3 pièces auquel sera joint, selon l'étage et l'année, des 2 ou 4 pièces.

⁵⁸ Arthur Levasseur, député républicain-socialiste de la Seine qui sera nommé Haut-commissaire au logement en avril 1925 dans le gouvernement Painlevé.

⁵⁹ AML 1 M 149. Conférence publique du 3 décembre 1917 au Palais de la Mutualité à laquelle assistait 400 personnes.

Tableau 6 : Morphologie de l'immeuble rue de l'Université
(nombre de logements par étage et par nombre de pièces)

Étage	1896				Total	1913				Total
	Nombre de pièces					Nombre de pièces				
	1	2	3	4		1	2	3	4	
Entresol		3	2		5		2	3		5
1		1	3	1	5			3	1	4
2			3	1	4			3	1	4
3			3	1	4			3	1	4
4			3	1	4		2	3		5
5	2				2	2				
Total	2	4	14	4	24	2	4	15	3	22

Dans l'ensemble, les fusions/divisions demeurent faibles avec une division d'un 4 pièces en 2 appartements de 2 pièces au 4^e étage et une redistribution à l'entresol et au 1^e étage. Seuls les locaux commerciaux au rez-de-chaussée ont été regroupés en une entité unique. Avec une taille moyenne de 20 m² par pièce, les plateaux couvrent une surface d'environ 260 m². Contrairement aux immeubles bourgeois, la taille des appartements varie peu avec l'étage et il existe donc une certaine homogénéité des habitations. Cette répartition a une influence sur le montant des loyers qui, en 1914, sont compris dans une fourchette assez étroite variant, à surface équivalente d'environ 60 m² de 175 à 210 frs et ce quel que soit l'étage.

Tableau 7 : Loyers et surfaces des appartements de l'immeuble rue de l'Université

	Surface moyenne	Loyer mini-maxi (semestre)
Entresol	47	100-175
1 ^e	65	207-250
2 ^e	65	187-250
3 ^e	64	175-260
4 ^e	50	120-175
5e	27	48-60

L'ensemble de ces facteurs concourent à l'homogénéité sociale des occupants. La comparaison des recensements de 1911 et 1921 conforte cette vision⁶⁰. À la veille de la guerre, l'immeuble est habité par une population d'ouvriers/employés exerçant des métiers non industriels [textile (27 %), métiers ménagers et de bouche (22 %), de voirie, enseignants (8 % instituteurs, professeur de piano), photographe, forain, etc.]. En 1921, le spectre des professions n'a guère changé si ce n'est un resserrement plus grand autour de la catégorie employé. La très faible mobilité des locataires explique cette stabilité structurelle au niveau des professions. Durant la guerre, seuls 5 appartements ont connu un changement de locataire⁶¹. La durée médiane d'occupation des logements qui s'élevait à 5 ans et 6 mois en 1914 progresse avec les années pour atteindre 11 ans en 1918. Cette mesure médiane ne doit pas cacher les disparités entre logements avec notamment un fort noyau de locataires stables.

⁶⁰ Lors des recensements, l'immeuble comprend, en 1911, 22 ménages pour 86 personnes contre 28 ménages pour 73 personnes en 1921.

⁶¹ Les recensements donnent une vision diamétralement opposée : seulement 6% des personnes recensées en 1911 seront présentes en 1921 ! Le fort taux de sous-location explique cette distorsion.

Tableau 8 : Ancienneté des locataires (habitations rue de l'Université)

Ancienneté	Nbre d'appartement	
	1914	1918
Moins de 2 ans	7	1
2 à 4 ans	3	2
5 à 9 ans	7	6
10 à 19	7	12
20 ans et plus	0	3
Total	24	24

L'ancienneté n'est pas induite pas des facteurs tels la surface du logement ou le montant des loyers⁶², mais s'inscrirait dans l'histoire de vie de chaque ménage.

Avant d'analyser plus finement les facteurs concourant au défaut de paiement, qu'il s'agisse des caractéristiques du logement ou du ménage, nous voudrions présenter l'ampleur des loyers impayés. La guerre a un impact immédiat sur les capacités des ménages à payer leur loyer⁶³. Ce mouvement s'amplifiera tout au long du conflit : 18 % d'impayés en 1914, 41 % en 1915, 36 % en 1916, et 46-48 % les années suivantes. Le rattrapage s'opère surtout à la sortie de la guerre (1919) et dès 1920, le recouvrement des loyers de l'année est quasi intégral.

Tableau 9 : Taux d'impayés selon le type d'occupation (rue Université)

Type	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Commerce	0 %	0 %	21 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Habitation	2 %	25 %	48 %	47 %	60 %	62 %	45 %	10 %
Ensemble	1 %	20 %	43 %	38 %	48 %	50 %	26 %	8 %

Note : taux = (1 - loyer payé sans taxe / loyer théorique)*100.

Toutefois, la distinction entre les loyers commerciaux et d'habitation permet de mesurer le poids de chaque type dans la gestion de l'immeuble. Les commerces, qui assurent 20 % des revenus, sont toujours payés intégralement ce qui revient à dire que l'ensemble des impayés repose sur les loyers d'habitation. Si l'on considère uniquement ces derniers, le pourcentage d'impayés augmente d'autant. Tous les impayés reposent donc sur les ménages qui ne sont plus en capacité de régler leur loyer. Dans cet immeuble, la totalité des loyers entrent dans la catégorie dites des « Petits loyers » définie par le décret du 14 août 1914, et ces locataires jouissent d'un délai de paiement au même titre que les mobilisés qui bénéficient de plein droit du moratorium durant la période de mobilisation tant pour le loyer, les charges et les impôts. L'esprit de la loi vise d'abord à protéger les familles⁶⁴ de tous ceux qui

⁶² Aucune corrélation entre l'ancienneté et la surface et le prix de la location du logement.

⁶³ L'ampleur des impayés est évaluée à plusieurs milliards de francs par le sénateur Gustave l'Hopiteau dans sa proposition de loi sur la création d'une caisse mutuelle des loyers. [9 juillet] (A. t. 1, p. 606 ; J.O., p. 544 ; 1. n° 606. Documents parlementaires – Sénat Annexes 295 p. 486) : « *Personne n'a pu, ni même n'a tenté de les chiffrer, tellement chacun était convaincu que la tentative serait téméraire. Disons plusieurs milliards et tenons-nous en là* ».

⁶⁴ Ce droit s'applique aux membres de leur famille. Cette extension repose d'une part, sur le fait que la location soit au nom du mobilisé et d'autre part, que les membres de la famille aient habité les lieux avec le mobilisé lors de sa mobilisation. (cf. Louis Azéma, *Le moratoire des loyers*, p. 12)

concouraient à la défense nationale. Il suffisait donc que le mobilisé ait une location à son nom que pour l'ensemble des membres de sa famille bénéfice du moratoire.

Pour cette question des mobilisés en sus du montant du loyer, nous ne disposons pas, malheureusement, d'information sur la composition des ménages au moment de la mobilisation mais uniquement en 1911. Nous faisons l'hypothèse que les ménages dont nous retrouvons trace dans les registres (locataires) ou uniquement dans les recensements (sous-locations⁶⁵) n'ont pas été modifiés. À partir de là, nous mesurons la probabilité qu'ont ces ménages à avoir un chef de ménage ou un de leurs membres mobilisables car nous ne savons pas à quel nom la location est ouverte. Puis, nous rapportons ces chiffres au taux d'impayés pendant la guerre. Parmi les 22 ménages recensés, 14 personnes sur 86 sont potentiellement mobilisables⁶⁶. Au regard du taux d'impayés, il n'existe pas, là non plus, de lien entre la part d'impayés et le nombre de mobilisables dans l'immeuble. Certains ménages ayant une personne mobilisable payent l'intégralité de leur loyer alors que d'autres seulement quelques pourcents.

Tableau 10 : Le taux de loyers d'habitation impayés (rue Université)

Taux d'impayés	Appartements en 1914			Ménages en 1911	Personnes mobilisables en 1914
	Nbre ménages	Nbre pièces	Surface	Nbre personnes	
0 à 19 %	11	1 à 4	31 à 74 m2	2 à 4	8
20 à 49 %	5	2 à 3	52 à 64 m2	2 à 4	0
50 à 79 %	1	4	59 m2	4	1
80 à 100 %	7	2 à 4	32 à 80 m2	2 à 4	5
Total	24	2,7 (moy.)	54 m2 (moy.)	2,6 (moy.)	14

Lecture : 11 ménages ont un taux d'impayé compris entre 0 à 19 % durant la période 1914-1918.

De même, il n'existe aucune corrélation entre la taille des ménages (1911), la surface des appartements ou le nombre de pièces et le taux des impayés alors que nous pourrions penser que ces variables auraient pu contribuer aux difficultés de paiements des loyers.

Le fort taux d'impayés doit être pondéré par le paiement des loyers en retard qui en limite quelque peu l'ampleur. Ces sommes certes modiques (2 812 F soit 15 % des impayés) montrent que les locataires font preuve de bonne foi lorsqu'ils évoquent en acte les difficultés économiques dans lesquelles ils se trouvent. C'est le cas par exemple de cet employé PLM (Colléon) qui cesse de payer intégralement son loyer dès le 1^e semestre 1915 mais qui continue malgré tout de verser chaque année 62 ou 125 F soit le quart ou la moitié de son loyer.

À la fin de la guerre, le règlement des impayés demeure un sujet épineux. Comment contenter les propriétaires sans pour autant provoquer des mouvements sociaux liés aux loyers, tel était le dilemme des parlementaires.

⁶⁵ Le taux de sous-location est évalué à 30% en 1911.

⁶⁶ En 1921, d'après le recensement, il n'y a plus qu'une seule personne en âge d'avoir été mobilisé !

C - La sortie du moratoire

Les assemblées se sont emparées très tôt du problème du paiement des loyers. En 1915, plusieurs propositions de loi ont été déposées et les parlementaires en ont débattu à plusieurs reprises sans trouver de consensus⁶⁷. Les divergences les plus marquées entre les chambres portent sur le règlement de l'indemnité due aux propriétaires.

Le projet de 1916 comportait déjà toutes les dispositions de la loi du 9 mars 1918 sauf qu'il butait sur les indemnités. Pour arriver à une entente entre les deux chambres, des députés préconisent, en juin 1917, que la partie relative aux indemnités destinées à couvrir une partie des pertes de propriétaires soit disjointe du projet et confiée à une commission interparlementaire⁶⁸ alors que le Sénat ne le souhaite pas. Le refus de la Commission de législation civile de constituer une commission interparlementaire réactive les navettes. Finalement le texte voté par le Sénat le 3 août 1917 est adopté à la Chambre le 21 février 1918, par 356 contre 104 puis ratifié par le Sénat le 28 février. Enfin, la loi, qui met fin au régime moratoire en matière de loyers, n'est votée que le 9 mars 1918.

Cette loi complexe vise à assainir les situations conflictuelles entre les propriétaires et les locataires liées au paiement du loyer durant la guerre. Les rapporteurs de la loi soulignent qu'elle a été votée dans un « esprit de conciliation et de concorde », dans « l'intérêt de l'ordre public et de la paix sociale »⁶⁹. La longue circulaire du ministre de la justice, Louis Nail, aux préfets du 11 mars 1918 montre toute l'attention que porte le ministère dans l'application de la loi qui ne réussira qu'au « prix de concessions réciproques et à la condition d'être appliquée par des hommes de bonne foi détachés de tous préjugés de partis, accessible moins à des considérations de droit pur qu'aux suggestions les plus simples de la justice et de l'humanité »⁷⁰.

Les parlementaires ont clairement marqué leur volonté de sortir du moratoire par la « conciliation et l'arbitrage » gage d'une paix sociale. Volonté de « répartir entre tous au prorata de leurs besoins et de leurs ressources les douloureux sacrifices et les risques imprévus de la guerre »⁷¹.

1- Les commissions arbitrales et la loi du 9 mars 1918

Les commissions arbitrales des loyers mises en place pour concilier et juger les contestations entre propriétaires et locataires, nées par la suite de la guerre, sont des tribunaux spéciaux et temporaires qui s'appuient sur l'expérience passée des jurys d'expropriations (jury spécial de locataires et propriétaires) institués à Paris après la guerre de 1871 (loi sur les loyers du 21 août 1871). Dès 1915, les propriétaires cherchent des modèles de sortie du moratoire en puisant dans les initiatives des autres pays et notamment en Angleterre.

⁶⁷ Henry Chéron et Émile Bender, *La loi du 9 mars 1918 sur les loyers*, Paris, 1919. Le premier projet issu de la Commission de législation civile de la chambre est déposé le 12 août 1915.

⁶⁸ Cf. BCSPILB, mai-juillet-juillet 1917.

⁶⁹ Idem. p.1.

⁷⁰ Circulaire aux préfets du 11 mars 1918.

⁷¹ Idem.

En France, le législateur voulait s'écarter des règles et des formes judiciaires⁷² et souhaitait que les décisions prises apparaissent comme des solutions transactionnelles entre propriétaires et locataires. Il souligne que le caractère de la juridiction doit être surtout arbitral pour que la mission du juge soit celle d'un arbitre⁷³. C'est ce qui explique que les commissions siègent comme des tribunaux autonomes dotés de compétences particulières ; elles dessaisissent les juridictions de droit commun pour les litiges sur les loyers qui étaient en cours au moment de la promulgation de la loi et peuvent même remettre en question les décisions judiciaires rendues depuis le 1^{er} août 1914. La loi du 31 mars 1922 mettra fin à son exemplarité et les tribunaux ordinaires reprendront leurs compétences pour juger ces litiges.

Pierre angulaire du dispositif, les commissions arbitrales sont instituées dans les arrondissements des Cours d'appel (décret du 10 mars 1918). Dans l'arrondissement de Lyon, sous l'autorité du Préfet, 11 commissions arbitrales sont créées, 8 pour les 8 cantons urbains de Lyon, 1 à Villeurbanne et 1 pour les cantons de Givors, Saint-Genis-Laval, Condrieu.

Tableau 11 : Le travail des commissions arbitrales à Lyon et Villeurbanne⁷⁴

Canton	Quartiers	Siège commission arbitrale (JP = justice de paix)	Nbre ménages (RP 1911)	Estimation en 1918 du nbre affaires	Affaires au 31/12/1919
1 ^e canton	Perrache - Bellecour	JP 40 rue des Remparts d'Ainay	14 942	2 200	3 339
2 ^e canton	Bellecour - Cordeliers	JP, 33 rue de la Bourse	7 852	1 200	1 755
3 ^e canton	Terreaux	JP, 6 montée de l'Amphithéâtre	19 954	3000	4 459
4 ^e canton	Croix-Rousse	JP, mairie 4 ^e	13 912	2000	3 109
5 ^e canton	Vaise	JP, 31 quai Arloing	8 964	1300	2 003
6 ^e canton	St Jean – St Georges – St Just	JP, mairie 5 ^e	10 580	1500	2 364
7 ^e canton	Brotteaux	JP, 61 avenue de Noailles	26 593	4000	5 943
8 ^e canton	Guillotière	JP, mairie 7 ^e	38 529	5700	8 610
Villeurbanne	Villeurbanne	JP, mairie Villeurbanne	20 064	3000	4 484
Total			161 390	24 000	36 063

Note : La répartition par canton est théorique. L'estimation totale de la Chambre syndicale (24 000) correspond à une affaire pour 6,7 ménages alors que le nombre réel d'affaires est d'une pour 4,4 ménages.

Leur constitution et leur mode de fonctionnement démontrent toute l'attention particulière portée à l'application de la loi. Tout d'abord, la constitution des listes de membres appelés à siéger est du ressort des conseillers d'arrondissement qui établissent trois listes préparatoires de propriétaires, de locataires patentés et de locataires non patentés, volontaires pour y participer. L'ensemble de ces listes d'arrondissement est approuvé par le conseil municipal. À Lyon, en tout juste deux mois, le conseil clôt les listes. Ensuite, le préfet nomme

⁷² Les justices de paix auraient pu être conservées comme tribunaux de conciliation car tel était aussi leur rôle dans l'application du moratoire.

⁷³ Idem, p. 136.

⁷⁴ Cf. BCSPILB, août-sept.-oct. 1918.

les magistrats chargés de les présider⁷⁵ et pour éviter tout arrangement, ces derniers tirent au sort publiquement, 15 jours avant chaque session, à partir des listes, les noms des assesseurs⁷⁶ (deux propriétaires et deux locataires) appelés à former la commission ainsi que les assesseurs suppléants. Les premières sessions s'ouvrent à Lyon en octobre-novembre 1918⁷⁷. Les deux parties doivent, dans un premier temps, tenter une conciliation devant le président, le plus souvent et, seulement en cas de désaccord, elles sont renvoyées devant la commission⁷⁸. Les audiences des commissions sont publiques et la sentence règle, en une décision unique pour toute la guerre et les six mois suivants, les rapports entre les parties (art. 49). Le travail des commissions sera intense. La Chambre syndicale des propriétaires⁷⁹ estimait, pour les seules villes de Lyon et Villeurbanne, à environ 24 000 le nombre des conciliations-jugements. Ce nombre est largement sous-estimé. En effet, au 31 décembre 1919, 36 063 affaires ont été soumises aux secrétariats des diverses commissions arbitrales qui ont abouti à 33 000 tentatives de conciliation et 28 817 solutions définitives⁸⁰. Pour accélérer le règlement des affaires transmises, la Chambre syndicale demande la création d'autres circonscriptions arbitrales pour liquider au plus tôt le passé dans l'intérêt de la paix publique⁸¹ et conseille à ses adhérents d'obtenir des accords amiables avec les locataires, d'autant que ces accords n'ont pas besoin d'être homologués par les commissions. Son insistance auprès du président de la Cour d'appel débouche sur la création de nouvelles commissions arbitrales le 29 novembre 1919 dans les 3^e, 7^e et 8^e cantons, c'est-à-dire là où les affaires sont les plus importantes⁸².

On mesure mieux, à partir de ces chiffres, la conflictualité potentielle induite par ces retards de paiements de loyers et le souci de paix sociale sur ce dossier.

La loi définit de manière précise les bénéficiaires de l'exonération du paiement de leurs loyers échus ou à échoir, pendant toute la durée des hostilités et dans les 6 mois qui suivront le décret fixant leur cessation, à savoir les mobilisés, les réformés suite blessures ou maladies, les attributaires d'allocation (militaire, réfugié, chômage, assistance), les locataires

⁷⁵ « Le président de la cour d'appel délèguera pour présider chaque commission soit un des membres de la cour, soit un des membres des tribunaux du ressort, soit en cas d'empêchement de tous ces magistrats, l'un des juges de paix ou suppléants ou avocat » (art. 34).

⁷⁶ Les assesseurs sont tirés au sort 15 jours avant chaque session (art. 38) dans les 3 listes préalablement établies dans chaque commune par le conseil municipal dans le mois suivant la promulgation de la loi : une de propriétaires d'immeubles à loyer situé dans l'arrondissement, une de locataires non patentés, une de locataires patentés (art. 35). À Lyon, ces listes sont dressées dans les 7 arrondissements et approuvées en conseil municipal le 13 mai 1918. Les listes ne sont pas annexées au procès-verbal. (dépouillement PC CM jusqu'au 19/08 exclus)

⁷⁷ Pour la 1^e session de la commission arbitrale du 7^e canton, le tirage est effectué le 9 novembre et la 1^e audience s'ouvre le 23 novembre au siège de la justice de paix du 7^e canton, rue de Noailles. Cf. ADR

⁷⁸ La chambre syndicale des propriétaires a mis en place un service pour s'occuper de toutes les questions relatives à l'application de cette loi (dossiers de locataires, remise d'impôts, demandes d'indemnités, ...). Cf. CSPILB - conseil d'administration du 30 mars 1919.

⁷⁹ « En admettant que 25 affaires au maximum puissent être jugées à chaque audience et qu'il y ait en moyenne 3 audiences par semaine, il faudra une année judiciaire – soit en tenant compte des vacances, 40 semaines – pour juger 3 000 affaires environ dans chaque circonscription arbitrale ». Cf. BCSPILB, août-sept.-oct. 1918.

⁸⁰ Cf. CSPILB – assemblée générale du 29 février 1920.

⁸¹ Idem. La chambre insiste sur l'insuffisance du nombre des commissions surtout dans les cantons de la rive gauche du Rhône. Cf. CSPILB - conseil d'administration du 27 février 1919 et du 19 avril 1919.

⁸² CSPILB – conseil d'administration du 19 décembre 1919.

ayant un loyer égal ou inférieur à 350 F dans les villes de plus de 100 000 habitants⁸³. Toutefois, le législateur suspendait l'exonération accordée aux petits locataires en fonction de leurs revenus mais, comme les propriétaires devaient faire la preuve que le locataire avait les ressources pour payer l'arriéré, il se trouvait dans l'impossibilité de le prouver. Ceci revenait de fait à exonérer la franche de la population la plus précaire, celle habitant dans des petits logements à bas loyers.

2- Une application dans l'esprit de la loi.

Au regard de la loi de 1918, 13 locataires de l'immeuble de la rue de l'Université sur 24 entrent dans la catégorie des petits loyers. Si l'on applique la majoration de 100 F par personne supplémentaire, tous les locataires seraient exemptés du paiement des loyers arriérés si l'on attribue à chaque ménage un taux de 2,6 personnes par ménage selon le taux calculé en 1911.

Tableau 12 : Les petits loyers (rue de l'Université)

Montant loyer annuel (1914)	Nombre
300 à 700	13
700 à 900	8
900 à 1100	1
Total	24

Dans le registre, après la comptabilité de Noël 1919, le régisseur récapitule les arriérés de 11 locataires et indique les procédures en cours. Le montant des arriérés indiqués par le régisseur s'élève à 16 066 F. Normalement, tous les locataires auraient dû être exonérés d'office, or il n'en est rien. Le propriétaire et les locataires, dans le cadre de la loi, vont négocier. La conciliation aboutit pour 4 d'entre eux à une exonération quasi totale (96 %) et parmi les 7 autres, 3 passent devant la commission arbitrale qui annule, là aussi, leurs dettes. Certaines procédures (4) ne nous sont pas connues mais, puisque tous les locataires sont encore présents en 1922, on peut raisonnablement avancer comme hypothèse que les différends ont été réglés.

⁸³ Cf. article 15 : 350 F pour un célibataire, 400 F s'il est marié. Le montant du loyer est majoré de 100 F par enfant de moins de 16 ans ou autre personne à charge du locataire et de 100 F supplémentaire pour chaque fils ou membre de la famille mobilisé qui habite sous le même toit, dans les villes de plus de 100 000 habitants.

Tableau 13 : Les impayés (rue de l'Université)

Locataires	Loyer (1914)	Somme due au 24/06/1919	Conciliation	Commission arbitrale (décision)	Suite (Présent en 1922)
Rochette	300	1605 F	échec	nc	nc, P. 1922
Mallières (1)	270	1305 F	conciliation (1417 F)		Reprise loyer, P. 1922
Prost	550	3170 F	échec	nc	P. 1922
Debise	414	1763 F	échec	Exonération 1522 F (paiement des 207 F à raison de 50 F par trimestre)	Reprise loyer, P. 1922
Fuma	450	145,73 F	échec	nc	Nc, P. 1922
Cottet	400	100 F	échec	nc	Nc, P. 1922
Galliano (2)	500	2250 F	conciliation (exonération de 2000 F)		Nc, P. 1922
Edant	400	2080,50 F	échec	Exonération 2392 F	Reprise loyer, P. 1922
Chon	350	1823 F (2126 F déc. 1920)	Echec puis conciliation (exonération de 1426 F paiement de 700 F en 2 semestres)		Reprise loyer, P. 1922
Colléon	250	625 F	Echec	Exonération totale jusqu'au 24/12/1919	Reprise loyer, P. 1922
Duranton (mobilisé marié sans enfant)	240	1200 F	Conciliation (exonération de 1320 F)		Reprise loyer, P. 1922

Notes :

(1) La somme due inclut les arriérés du locataire précédent, Breyton, ce qui laisse à penser qu'il s'agissait d'une sous-location et que le locataire principal, Maillières, est comptablement responsable.

(2) Idem avec une sous-location (Simonet) pendant deux ans.

Reprise loyer = reprise paiement du loyer. Le montant des conciliations et exonérations est parfois supérieur aux sommes dues car il inclut le 2^e semestre 1919.

Le cas d'un des locataires, dont nous avons pu retrouver les décisions de la commission arbitrale dans les archives, illustre la procédure suivie et ses effets. La commission arbitrale saisie par la propriétaire d'un immeuble de rapport à bas loyers, rue Tronchet, au sujet de loyers impayés, tente une procédure de conciliation en mai 1920 avec l'un des locataires en retard de paiement depuis le 2 août 1914⁸⁴.

L'impossibilité de concilier les deux parties, les renvois devant la commission arbitrale le 3 novembre de la même année. À cette audience, la propriétaire est représentée par un avoué de la Cour d'appel de Lyon et le locataire principal par sa co-locatrice ou sous-locatrice⁸⁵. À cette date, le montant des arriérés a augmenté (+ 373 F) depuis le dernier bilan de juin 1919 dressé par le régisseur. La continuité du non-paiement évoque soit des difficultés financières récurrentes, soit une suspension des loyers dans l'attente du jugement. Quoi qu'il

⁸⁴ Loyer d'un montant annuel de 450 F.

⁸⁵ Vis-à-vis de la justice seul le locataire signataire du bail est responsable ce qui explique sa convocation. Il s'agit probablement d'une sous-location avec au moins deux occupations depuis août 1914, l'une en 1915 et l'autre lors de l'audience. Dans le recensement de 1921, cette locatrice présente devant la commission habite seule le logement.

en soit, lors de l'audience, la commission statue sur une position médiane avec une exonération de 581 F par application des articles 15 et 16 de la loi du 9 mars 1918 et un paiement de 581 F. À défaut de paiement, la propriétaire est autorisée à faire expulser tous les occupants⁸⁶.

Après toutes ces procédures, la propriétaire ne récupérera que 5 % des sommes. Malgré le manque à gagner de 15 209 F qui ampute de 40 % son revenu, le propriétaire a, tout de même, encaissé 22 530 F pendant la même période. Les efforts consentis par certains locataires pour essayer de régulariser leur situation (50 F par trimestre en sus de leur loyer) montrent tout l'écart de revenu qui les sépare de leur propriétaire. Les pertes peuvent être compensées pour les petits propriétaires déclarant un revenu net annuel inférieur à 22 500 F (en 1915) ou 27 800 F (en 1916) s'ils sont célibataire ou veuf et à 24 500 F (en 1915) ou 29 800 F (en 1916) s'ils sont marié. Ils bénéficient alors d'une indemnité versée par l'État représentant 50 % des pertes subies⁸⁷. Normalement, les demandes devaient être adressées à la direction de l'Enregistrement avant octobre 1920 mais, à leur demande, les propriétaires ont obtenu une prolongation jusqu'en mars 1921. À Lyon, la chambre syndicale a tout de suite créé un service spécifique pour aider les propriétaires sociétaires à constituer un dossier. En décembre 1919, si un nombre important de sociétaires avait déjà encaissé un premier acompte, il restait encore de nombreux dossiers en attente de traitement à l'administration de l'enregistrement. Sur les 1800 demandes d'indemnité déposées au 31 janvier précédent, 1000 avaient fait l'objet d'une décision pour un montant d'indemnités accordées de 840 000 F. En France, le montant de l'indemnité payée à la même date était de 12 MF⁸⁸.

Le propriétaire de la rue de l'Université qui a reçu 5 061 F en 1915 et 4 870 F en 1916 peut y prétendre. Dans l'hypothèse où il a saisi et reçu l'indemnité compensatoire d'environ 7 500 F, les pertes totales ne représenteraient pas plus que 20 % de son revenu, loin d'une situation de détresse absolue décrite par la Chambre syndicale. L'immeuble de la rue de l'Université est-il une exception ? La comparaison à d'autres immeubles à bas loyers, montre des situations identiques.

Tableau 14 : Les impayés dans certains immeubles populaires lyonnais

Immeuble ⁸⁹	Nbre locataire 1 ^e trimestre 1919	Nbre locataires avec arriérés juin 1919	Montant des arriérés (juin 1919)	Exonération (% sur montant des arriérés dont la décision est connue)		
				Commission arbitrale Conciliation	Commission arbitrale Jugement	Total des exonérations
Collomb	9	44 %	14 573	59 %	29 %	88 %
Morel	24	29 %	9 039	18 %	64 %	82 %
Gryphe	32	53 %	33 951	24 %	65 %	89 %
Artillerie	26	65 %	16 290	12 %	82 %	94 %
Epies	35	54 %	21 865	98 %	0 %	98 %
Tronchet	28	54 %	27 118	33 %	47 %	80 %
Université	24	46 %	16 066	56 %	41 %	97 %

⁸⁶ ADR 7 UP 241. La commission arbitrale du 7^e canton de Lyon était composée d'un conseiller de la cour d'appel comme président, de 2 assesseurs propriétaires et 2 assesseurs locataires (un patenté et un non patenté) assisté par un secrétaire.

⁸⁷ Cf. BCSPILB, août-sept.-oct. 1918. Loi du 9 mars 1918, art. 29.

⁸⁸ Cf. CSPILB – assemblée générale du 29 février 1920.

⁸⁹ Voir la présentation de ces immeubles en annexe.

Moyenne		48 %		43 %		47 %		90 %
----------------	--	------	--	------	--	------	--	------

Si la fluctuation de certains taux, notamment pour les exonérations par conciliation ou jugement, ne remet pas en question le résultat des commissions arbitrales qui accordent des dégrèvements de l'ordre de 80 à 97 %, elle traduit des attitudes distinctes de la part des propriétaires. Placés dans des situations, somme toute identiques, les propriétaires ne réagissent pas de la même manière lors des séances de conciliation ; certains sont sur des positions de non-conciliation avec des taux inférieurs à 33 %, d'autres sont beaucoup plus tolérants. Par la suite, l'arbitrage rendu par les commissions a permis de sortir de situations tendues en imposant aux propriétaires des dégrèvements qu'ils ne voulaient pas accorder. La Chambre syndicale ne remet pas véritablement en cause les décisions des commissions qui, à leurs yeux, sont prises dans un esprit de conciliation et d'équité et notamment à l'égard des locataires à petits loyers bien souvent non solvables⁹⁰.

Lors des débats parlementaires, le rapporteur de la loi ne cachait pas les intentions induites par les clauses d'exonération. En instaurant une clause d'ouverture envers les propriétaires qui pouvaient réclamer les arriérés s'ils fournissaient la preuve que le locataire avait les ressources nécessaires pour payer, le législateur avait conscience que la preuve était presque impossible : « Nous ne l'avons pas dissimulé. En ce qui concerne ces petits locataires, c'est l'exonération de plein droit pour le passé. Il y a là encore, une application du système établissant une coupure entre le passé et l'avenir. Nous avons voulu éviter les difficultés multiples, inextricables, qui seraient nées de la réclamation de l'arriéré aux occupants des petits logements. C'est une liquidation faite dans l'intérêt de la paix publique »⁹¹.

De ce fait, les résultats des commissions étaient prévisibles, cette exonération presque totale des arriérés de petits loyers a été, en partie, négociée et, en partie, imposée, ce qui correspond bien aux attendus de la loi.

D - La mise en place du régime spécial des loyers au début de l'entre-deux-guerres

1-En France : limitation des profits illicites ou la mise en place de l'encadrement

À la sortie de la guerre, les rapports entre propriétaires et locataires seront régis par tout un ensemble de lois qu'il convient de dissocier car elles ne sont pas de même nature. L'encadrement des loyers comprend deux dispositifs proprement dits. Le premier concerne les droits des locataires dits « en possession » et les prorogations de baux ; le second relève du prix des loyers. Avant d'aborder cette dernière mesure, nous voudrions revenir rapidement sur la protection des locataires du point de vue de leur maintien dans leur logement.

⁹⁰ Cf. BCSPILB, janv-fév-mars 1919.

⁹¹ Cf. Henry Chéron et Émile Bender, *La loi du 9 mars 1918 op. cit. p. 59.*

Jusqu'en 1922, toutes les lois n'avaient statué que sur le maintien des locataires en possession et en prorogation [loi de 1918 (9 mars), 1919 (4 janvier, 23 octobre), 1920 (4 mai et 25 juin), 1921 (1 mars, 16 juillet) et 1922 (6 janvier, 31 mars)]. Ce n'est qu'accessoirement que la loi du 9 mars 1918 et celle du 31 mars 1922 avaient visé le prix du loyer. Malgré la complexité de cette législation, les propriétaires reconnaissent au début de l'année 1921 que « la question des loyers paraît évoluer dans un sens équitable si l'on en juge par les tendances actuelles de la plupart des milieux parlementaires pour le retour le plus tôt possible, malheureusement par paliers successifs, au régime normal c'est-à-dire au droit commun des conventions »⁹².

Les politiques sont pris entre d'un côté l'envie de céder aux lois du marché et de l'autre, celle de protéger la population, tout du moins les plus vulnérables, des méfaits du marché. Or, dans cette logique comment arbitrer, comment réguler les prix sans entraver le marché ? Lors des débats parlementaires, cette recherche du juste prix est fréquemment évoquée. Éternel débat donc que l'on retrouve dans tout le dispositif législatif sur les loyers (cf. liste à la fin de ce chapitre).

2-La mesure de l'encadrement

La sortie du moratoire n'a pas mis fin au conflit latent entre les locataires et propriétaires, tant s'en faut. Les lois sur le maintien et les prorogations ont été beaucoup contestées par les propriétaires mais n'ont pas engendré de conflit ouvert avec les locataires. En revanche, les conflits se sont cristallisés autour du montant des loyers exigé par les propriétaires.

Le garde des Sceaux lors de son audition devant la Commission des loyers du Sénat en juillet 1919, souligne la bonne application de la loi du 9 mars 1918 mais il la juge insuffisante. En effet, précise-t-il, la crise du logement a provoqué dans certaines villes des incidents qui peuvent se renouveler et, c'est pour ces raisons que le gouvernement envisage d'inclure dans un projet de loi visant à réprimer la spéculation, déposé à la Chambre le 5 février 1919, un article spécifique pour les loyers comme dans certains pays où la crise sévit⁹³.

Déjà en 1916 par la loi du 10 avril, le gouvernement tenta de freiner la spéculation sans beaucoup d'effet. La loi du 23 d'octobre 1919 (JO 24 octobre) sur la répression des hausses illicites prolonge de trois ans celle de 1916 avec toujours cette même philosophie - empêcher l'enrichissement d'individus sans scrupule par une hausse démesurée des prix - en l'étendant, cette fois-ci, dans son article 6, aux loyers.

Frustrés par une aussi longue période de moins-values, les propriétaires les répercutent aussitôt sur les nouveaux baux avec une augmentation des loyers et c'est, en quelque sorte, cette frustration engendrée par le moratoire qui est ici contenue.

⁹² Cf. CSPILB – assemblée générale du 27 février 1921.

⁹³ Sénat, Commission des loyers, séance du 19 juillet 1919. Le Garde des sceaux remet aux sénateurs à la fin de son audition, un dossier relatif aux diverses législations étrangères sur les loyers. Dossier qui malheureusement n'a pu être localisé. Sénat, débat de la séance du 16 juillet 1919 (JO 17 juillet).

« Est-il nécessaire d'ajouter que l'article 6 de la loi du 23 octobre 1919 n'a pas été malheureusement proposé par le Gouvernement et votée par les Chambres sans de sérieuses raisons, que vous avez vu, que nous voyons tous les jours des hausses de loyer scandaleuses, des congés et des demandes d'expulsion révoltants? Beaucoup de propriétaires sont atteints actuellement et à leur tour de la même âpreté au gain que celle qui atteint toutes les classes de la population. Certes, ils sont moins coupables que les autres, ayant été traités de la façon que l'on sait par les moratorium et par la loi du 9 mars 1918 et se voyant encore condamnés, la guerre finie, par des prorogations inexplicables le plus souvent de deux ans et de cinq ans et demi, à des pertes énormes et tout à fait injustes. Il était donc humain qu'ils cherchassent à se rattraper, mais beaucoup ont vraiment dépassé la mesure : de là, la loi du 23 octobre 1919 dont il faut reconnaître loyalement que le principe est juste, vu les circonstances, mais qui peut devenir une loi inique suivant la façon dont on l'applique »⁹⁴.

Certes, s'il n'y a pas de lien juridique direct entre le moratoire et la loi du 23 octobre 1919, le chevauchement du dispositif législatif et les débats permanents des parlementaires sur les loyers démontrent que l'encadrement des loyers est indissociable du moratoire voire consubstantiel. Cette loi s'inscrit dans un dispositif législatif plus large qui encadre les loyers dans sa dimension économique et sociale avec les lois du 23 octobre 1919 sur les locations verbales et du 26 octobre 1919 sur les baux d'immeubles⁹⁵. La législation comprend deux volants, le premier concerne l'obligation de création d'offices de logements dans les communes de plus de 100 000 habitants avec l'obligation de déclarer les logements vacants avec leur prix ainsi que de l'afficher dans l'immeuble où se trouve le logement (art. 7) et, le second, les modalités de sanctions applicables en cas de dépassement des hausses prévues. Toutefois, la législation reste incomplète car elle ne fixe pas de règle de calcul précise. Elle se contente de rappeler que le montant du loyer ne doit pas être « au-delà des taux que représente l'augmentation des charges de la propriété bâtie et la concurrence naturelle et libre du commerce ». Forts de cette loi, les locataires n'hésitent pas à saisir les juridictions compétentes lorsqu'ils jugent que les hausses sont exagérées.

A. Bonpaix cite les échanges entre un propriétaire et un juge d'instruction au Palais de Justice de Paris suite à une convocation pour hausse illicite de loyer :

« Vous aviez, leur dit-il, un appartement à louer de 3 000 francs, vous l'avez mis à 5 000 francs. Qu'avez-vous à répondre?

— Mais rien du tout, dit le prévenu. Si j'ai demandé 5 000 francs, c'est que j'estimais que c'était le prix de mon local.

— Comment son prix ? 60 % de hausse, c'est inouï, monsieur. Apprenez que vous êtes propriétaire pour loger vos concitoyens à des prix abordables et que si vous les dépassez comme vous l'avez fait, votre conduite est inacceptable ; je vous le répète, inacceptable. »

Sur le moment le propriétaire reste abasourdi ; mais, reprenant bien vite ses esprits, il riposte : « inacceptable, je voudrais savoir en quoi, monsieur le juge. Dix personnes étaient

⁹⁴ Alphone Bonpaix, *La hausse illicite des loyers*, Paris, 1920, p. 7.

⁹⁵ Loi du 23 octobre 1919 prorogeant les locations verbales contractées entre le 1^{er} août 1914 et le 9 mars 1918 (JO du 24 octobre 1919) complète la loi du 9 mars 1918, loi du 26 octobre 1919 réglant les droits et obligations résultant des baux d'immeubles atteints par faits de guerre ou situés dans les localités évacuées ou envahies (JO du 26 octobre 1919).

prêtes à me prendre mon appartement à ce prix et l'auraient même pris à un chiffre supérieur, si j'y avais consenti. Auriez-vous voulu que je le donne à un prix inférieur?

— Oui, monsieur, à notre époque on doit être parfois un surhomme. Les gens qui acceptent vos prix et à plus forte raison ceux qui font des suroffres mériteraient d'être inculpés comme vous.»

Et comme le prévenu demeure de plus en plus interloqué : *« Mais en quoi, demande-t-il enfin au juge, en quoi consiste donc la hausse illicite qu'on me reproche. — Elle consiste à avoir loué votre appartement plus de 30 % de sa valeur antérieure. Je n'admets pas, vous entendez, qu'un propriétaire parisien hausse en principe le prix de ses loyers de plus de 30 % »*⁹⁶.

La promulgation de la loi ne suscite pas d'approbation syndicale au contraire. Lorsque les dirigeants de la Chambre syndicale apprennent que des poursuites sont engagées contre trois personnes non sociétaires (deux agents d'affaires et un coiffeur) pour hausse illicite, la chambre se constitue partie civile⁹⁷ ! Leur adhésion à l'esprit de la loi n'est pas passée inaperçue (c'était le but affiché⁹⁸) et, quand la ville de Lyon pour se conformer à la loi crée un Office du logement, le 10 janvier 1920, au sein de l'Office du travail situé à l'hôtel de la mutualité⁹⁹, la Chambre syndicale obtient deux sièges. L'office se charge de récolter les déclarations de logements vacants¹⁰⁰ et d'évaluer le pourcentage de majoration des loyers. Avant de commencer à siéger, la chambre se renseigne sur les augmentations pratiquées : les Hospices civils de Lyon (HCL) appliquent 15 à 20 % pour les loyers n'excédant pas 500 F; 30% de 500 à 1 000 F, enfin 50 % au-dessus de 1 000 F alors que dans le quartier Grolée dont les immeubles sont gérés par la ville, les taux ne tiennent pas compte du montant mais de son utilisation : 30% sur les locaux d'habitation, 40 % pour les locaux commerciaux.

Quand au début de 1920, l'Office convoque les représentants de la Chambre syndicale des propriétaires et de l'Union syndicale des gérants d'immeubles pour arrêter un taux maximal acceptable, ils peuvent produire des chiffres et négocier un taux. Lors de leur première réunion, ils évaluent ce taux à 40 % du prix des loyers d'avant-guerre¹⁰¹. Mais, ces taux ne sont qu'estimatifs puisqu'il n'existe pas à cette date de loi fixant le prix des loyers. Tout cela reste à l'appréciation des juges. À Paris, sur instructions du Parquet, les commissaires de police ouvrent une enquête dans tous les cas où l'augmentation de loyer

⁹⁶ A. Bonpaix, op. cit. p. 8.

⁹⁷ Cf. CSPILB – conseil d'administration du 12 janvier 1920.

⁹⁸ « *Martin [le président] fait remarquer que la presse lyonnaise de ce jour nous apprend qu'une instruction était ouverte aussi à Lyon contre 6 personnes pour spéculation illicite sur les loyers. Martin demande au CA s'il ne serait pas d'avis que la Chambre syndicale, par une manifestation quelconque qui resterait à fixer, se désolidarise publiquement des augmentations abusives de loyers* ». Cf. CSPILB – conseil d'administration du 18 décembre 1919.

⁹⁹ Arrêté du 10 janvier 1920.

¹⁰⁰ Les déclarations mentionnent les noms, prénoms et adresses des déclarants, l'adresse du logement, la description sommaire, les prix et conditions demandées pour la location ou sous-location. Le tout est consigné sur un registre. Lorsque la vacance du logement prend fin, les déclarants en avisent l'Office en indiquant le prix. Enfin, les propriétaires doivent apposer, au-dessus de la porte d'entrée de l'immeuble où se trouve le logement vacant, une affiche portant indication du nombre de pièces et le montant du loyer.

¹⁰¹ Cf. BCSPILB, janv-mars 1920.

serait supérieure à 25 % pour les loyers inférieurs à 1 000 F et 30 % pour les loyers supérieurs¹⁰².

Le rôle de l'Office s'apparente aux observatoires des loyers actuels. Toutefois, sans véritables moyens, la récolte de l'information demeure difficile même si la loi sanctionne les contrevenants et nous sommes dans l'incapacité, faute d'archives, de rendre compte du travail des offices. Or, le cœur de la controverse entre le gouvernement et les propriétaires, et entre les propriétaires entre eux, se situe autour de l'évaluation du taux d'augmentation des loyers lors de leur prorogation.

3-Les taux de la discorde

Avant de déconstruire le mode de calcul des taux d'augmentation admissibles pour les propriétaires, nous voudrions mesurer les augmentations des loyers de nos trente immeubles en distinguant les catégories auxquelles ils appartiennent puis évaluer les dépenses par postes de l'immeuble que nous avons pris comme référence.

Lors du XIXe congrès national de la propriété bâtie (septembre 1920), les lois du 9 mars et 23 octobre 1919 sont à l'ordre du jour. Alphonse Bonpaix, un avocat parisien spécialiste en droit immobilier, conseil des syndicats de propriétaires, intervient pour commenter la loi sur les hausses illicites¹⁰³ comme il le faisait régulièrement dans leurs réunions - avril 1918 pour la loi du 9 mars. Après une partie introductive sur les origines et l'application de la loi, son propos se concentre, lors la conférence, sur la légalité d'une telle mesure. Il s'interroge sur la limitation des prix des loyers « *au-delà des taux que représentent les charges de la propriété bâtie et la concurrence naturelle et libre du commerce* » (art. 6). Même s'il admet une limitation de hausse de l'ordre de 30 % comme le suggère le parquet de la Seine et qu'il reconnaît les abus de certains propriétaires, il place le débat sur la liberté du propriétaire de fixer lui-même le loyer en fonction de l'augmentation de ses charges et questionne sur la notion de marché. Pour asseoir son argumentation, il prend en compte deux chiffres : le pourcentage des charges en fonction du revenu brut et la rentabilité du capital. Il ne conçoit la hausse illégitime que celle se situant au-dessus de l'augmentation des charges qui est calculée sur les revenus bruts de 1914. Quant à la rentabilité, il estime qu'elle doit être 1,5 % au-dessus de la rente d'État (5,6 %) comme elle l'était avant guerre, ce qui donne une rentabilité immobilière d'environ 7 % mais, les propriétaires peuvent concevoir un sacrifice provisoire en acceptant un taux de 6 %. En partant d'une rentabilité de 6 %, le propriétaire, pour fixer le montant des loyers, calcule son revenu net – toutes charges déduites – et le rapporte au prix de l'immeuble en 1914.

« J'ai acheté en 1914, je suppose, un immeuble de 525 000 F. L'immeuble comprend cinq étages (un appartement par étage) et deux boutiques, en tout sept locaux, loués chacun 5 000 francs, soit un revenu brut de sept fois 5 000 F, ou 35 000 F. Les charges étaient de 25 %, soit 8 750 F. Il me restait donc un revenu net de 26 250 F m'assurant un rapport net de 5 %. Que doit me rapporter aujourd'hui cet immeuble, et par suite quelle hausse puis-je faire subir à mes locataires ? J'ai le droit incontestable tout d'abord de demander à mes locataires

¹⁰² Cf. CSPILB – conseil d'administration du 18 décembre 1919.

¹⁰³ Alphonse Bonpaix, *La hausse illicite des loyers*, Paris, 1920.

l'augmentation exacte des charges de la propriété. Admettons par exemple qu'elle soit de 25 % du revenu brut, c'est en l'espèce 8 750 F.

J'ai le droit, d'autre part, comme je viens de l'établir, de retirer de mon immeuble, au cours actuel de capitalisation immobilière à Paris, un revenu net de 7 % soit 2 % de plus qu'en 1914. À 5 % l'immeuble rapportait net 26 250 F, à 7 % il doit rapporter : 36 750 francs.

C'est donc un supplément de 10 500 F.

Additionnons : 8 750 + 10 500 = 19 250 F.

J'ai donc droit à une hausse globale de cette somme, et comme j'ai 7 locataires de loyer égal par hypothèse, je divise 19 250 F / 7 = 2 750 F par locataire, hausse maximum que je puis leur imposer, soit 52 % de leur loyer actuel. Dans mon espèce, il n'y aurait donc hausse illicite à mon avis, que si le propriétaire prétendait à une hausse supérieure à 52 % »¹⁰⁴.

La comptabilité de quatre immeubles types publiée en annexe de l'ouvrage de Bonpaix vient corroborer ses dires : immeuble neuf avec confort moderne / ancien aménagé avec confort moderne / ancien sans confort moderne / ancien à petits loyers. Pour maintenir la comparaison avec les immeubles lyonnais à bas loyers, seuls les deux derniers types ont été retenus. Cette comparaison met en lumière les soubassements chiffrés d'un type de discours des propriétaires.

Tableau 15 : Revenus (bruts et nets) d'immeubles populaires entre 1914 et 1920 (Lyon et Paris) en francs courants

	Paris ancien sans confort (données fournies par les propriétaires)			Paris ancien à petits loyers (données fournies par les propriétaires)			Lyon ancien à petits loyers (données brutes)		
	1914	1920	≠ %	1914	1920	≠ %	1914	1920	≠ %
Revenu brut	27 000	27 000	0%	12 000	12 000	0%	8 379	11 300	35%
Charges	6 859	15 143	55 %	3 951	9 462	58 %	2 265	5 770	61 %
Revenu net propriétaire	20 141	11 857	- 41 %	8 049	2 538	- 68 %	6 114	5 526	- 10 %

À la lecture du tableau, ce qui surprend, ce sont les chiffres fournis par les propriétaires à l'appui de leur démonstration. Tout d'abord, le revenu brut reste toujours stable alors que celui de la rue de l'Université augmente de 30 %. Toujours dans l'optique comparative, nous partons de l'hypothèse que les revenus de ces immeubles parisiens ont une progression au moins équivalente à l'immeuble de la rue de l'Université d'autant plus qu'il se situe à un des taux le plus bas.

Tableau 16 : Revenu brut (loyers + autres) en francs courants des immeubles populaires (Lyon)

Immeubles	1914	1920	Taux d'augmentation
Créqui	5 923	7 797	32 %
Université	8 379	11 300	35 %
Collomb	7 641	10 425	36 %
Artillerie	5 379	9 599	78 %
Tronchet	7 724	15 124	96 %
Epies	6 398	12 840	101 %

¹⁰⁴ Idem, p. 16-17.

Morel	4 848	10 911	125 %
Médiane			78 %

La progression des loyers est beaucoup plus forte dans les immeubles populaires (médiane à 78 %) où les effets négatifs du moratoire ont été les plus marqués que dans les immeubles bourgeois (médiane 46 %). La correction apportée donne une image plus minorée avec une baisse des revenus des propriétaires de 1 à 24 %.

Tableau 17 : Revenus (bruts et nets majorés) d'immeubles populaires parisiens entre 1914 et 1920 en francs courants

	Paris ancien sans confort (données fournies par les propriétaires)			Paris ancien à petits loyers (données fournies par les propriétaires)		
	1914	1920	≠ %	1914	1920	≠ %
Revenu brut (majoré 30%)	27 000	35 100	30%	12 000	15 600	30%
Charges	6 859	15 143	55 %	3 951	9 462	58 %
Revenu net propriétaire (majoré 30 %)	20 141	19 957	- 1 %	8 049	6 138	24 %

On est loin des baisses proclamées par les propriétaires. Les écarts très importants constatés suggèrent qu'il existe des facteurs propres à chaque immeuble résultant de la zone géographique dans laquelle se situe l'immeuble pouvant induire des taxes différentes, une gestion comptable spécifique notamment dans le choix des dépenses et enfin du type d'immeuble. Dans notre échantillon les dépenses sont très différenciées d'un immeuble à l'autre.

Tableau 18 : Ventilation des charges dans des immeubles populaires entre 1914 et 1920(Lyon et Paris) en francs courants

Détail des charges	Paris ancien sans confort (données fournies par les propriétaires)			Paris ancien à petits loyers (données fournies par les propriétaires)			Lyon ancien à petits loyers (données brutes)		
	1914	1920	≠ %	1914	1920	≠ %	1914	1920	≠ %
Impôts	1 851	2 695	46 %	750	1 066	42 %	806	2 598	222 %
Taxes municipales	1 232	1 232	0 %	699	1 094	57 %	461	1 675	263 %
Menus frais				15	15	0 %	6	97	1081 %
Eau	500	500	0 %	175	175	0 %	12	15	25 %
Gaz	190	190	0 %	125	187	50 %	72	136	89 %
Assurances	114	144	26 %	94	103	10 %	21	248	1081 %
Concierge	720	1200	67 %	540	620	15 %	156	156	0 %
Entretien immeuble	2 250	9100	304 %	1 550	6 200	300 %	396	127	- 68 %
Honoraires							335	709	112 %
% des charges sur le revenu brut (revenu majoré de 30% en 1920)	25%	56% (43%)	31% (18%)	33%	79% (61%)	46% (28%)	27%	51%	24%

Rien à la lecture du tableau n'apparaît cohérent dans les hausses des différentes charges tant au niveau fiscal, des frais fixes (concierge, eau, gaz, assurance) que de l'entretien. Visiblement des arbitrages sont opérés pour maintenir un revenu net dans des

proportions jugées acceptables. Ainsi, la hausse de la fiscalité à Lyon s'effectue au détriment de l'entretien alors qu'à Paris ces dépenses sont maintenues et pèsent lourd dans le calcul des revenus. Là aussi, nous sommes loin des hausses vertigineuses des charges comme décrites par Bonpaix : « *l'augmentation des charges depuis 1914, et par charges je les entends toutes, bien entendu, impôts, réparations, amortissement, varie entre 300 et 500 % des charges anciennes [...]* »¹⁰⁵. Cette gestion différenciée renvoie à la stratégie d'acteurs qui ne gèrent pas leur patrimoine de manière uniforme et, cela dépendra probablement de la composition de ce patrimoine : certains possèdent un seul immeuble, d'autres plusieurs. D'où la question sur l'impact de la législation sur la catégorie non uniforme des propriétaires.

4-La division des propriétaires

Le front des propriétaires n'est pas aussi unifié qu'il n'y paraît, et c'est au travers des conflits que l'on perçoit la fracture entre les petits et les « gros ». Durant toute la guerre, seule la Chambre syndicale assure la défense des propriétaires. Alors que le moratoire protège les locataires les plus vulnérables en se basant sur le montant des loyers, il n'existe aucune disposition visant à pondérer les conséquences de cette protection selon le revenu des propriétaires. Dans les débats, très souvent, les petits propriétaires sont mis en avant pour justifier les demandes de sortie du moratoire. Excédés par la manipulation dont ils sont l'objet, les petits propriétaires s'organisent, en 1915, en constituant la Ligue de défense des petits propriétaires de Paris et de province et se dotent d'un journal de propagande, *La défense de la petite propriété française*¹⁰⁶ pour défendre leur propre intérêt, distinct de ceux des grands propriétaires peu sensibles aux aléas de la conjoncture en raison de la solvabilité de leurs locataires et d'une trésorerie pouvant compenser les baisses de revenus. À chaque discussion sur les projets de loi, on perçoit des tensions entre propriétaires dès qu'il s'agit de fixer le seuil de revenus locatifs pour bénéficier de dégrèvements fiscaux notamment lors des discussions au sein des organisations syndicales sur la loi du 9 mars 1919. Les petits propriétaires lyonnais s'organisent à leur tour et créent, au début de 1919, la Fédération des petits propriétaires du Rhône et du Sud-Est de la France¹⁰⁷. Puis elle porte le conflit au sein même de la Chambre syndicale. Vallin, au nom des petits propriétaires, demande la parité au sein du conseil d'administration. Bien entendu, leur requête est irrecevable : « *Il n'y a pas deux classes de propriétaires, les petits et les gros. Il n'y a que des propriétaires. Toute tentative pour différencier les uns des autres conduirait au bolchevisme de la propriété bâtie [sic]* »¹⁰⁸. Par mesure d'apaisement, la chambre décide de réserver trois postes d'administrateur sur 27 au groupe conduit par Vallin. Les petits propriétaires portent ensuite leurs revendications au sein de l'Union.

Lors d'une journée, en février 1921, d'assemblées générales, tout d'abord de l'Union de la propriété bâtie suivie de celle des Associations de propriétaires de Paris et de province

¹⁰⁵ Idem. p. 12.

¹⁰⁶ Journal en ligne : <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb32754597f/date>.

¹⁰⁷ Cette fédération n'apparaît dans les débats du CA de la chambre qu'en octobre 1919 ! Cf. CSPILB – conseil d'administration du CA 2 octobre 1919.

¹⁰⁸ Cf. CSPILB – conseil d'administration du 26 février 1920.

durant laquelle se crée la Fédération des groupements immobiliers de France¹⁰⁹, le président de la Fédération lyonnaise, Vallin, déclare que « *les petits propriétaires du Rhône, constatant combien mollement étaient défendus leurs intérêts par la Chambre syndicale de Lyon, affiliée à l'Union de la Propriété bâtie, avaient été amenés à constituer leur Fédération afin de se défendre eux-mêmes et à créer des groupements locaux actifs. La Fédération rencontre d'ailleurs une opposition constante de la part de l'Union et des groupements de la région qui y sont affiliés. L'Union a surtout défendu les gros propriétaires, elle ne représente certainement pas la petite propriété et a failli à ses devoirs : comme un général qui a perdu la bataille, elle n'est pas qualifiée pour engager le combat* »¹¹⁰.

Si la constitution d'une nouvelle Fédération a été envisagée, c'est en raison de l'impossibilité où se trouvaient les défenseurs des propriétaires à petits loyers de faire entendre leur voix. Les griefs contre l'Union sont multiples. L'Union a, par exemple, refusé l'adhésion de certaines associations comme celles de la Chambre syndicale des propriétés à petits et moyens loyers de Paris¹¹¹, d'Amiens ou de Saint-Étienne. De même, ils se sont sentis trahis lors de la fixation des hausses de loyers à 30 % alors qu'ils voulaient une majoration différenciée.

La guerre rouvre donc des divisions anciennes. Les créations d'unions de propriétaires se sont effectuées sur la base du quartier et reflétaient la structure du bâti. Ainsi, les petits propriétaires de la rive gauche du Rhône constitués en syndicat dès 1885 maintenaient une distance avec les « gros propriétaires » des 1^e et 2^e. Et ce n'est qu'en 1894 que la fusion s'opère pour former la Chambre des propriétés immobilières de la ville de Lyon et de sa banlieue. La forme syndicale, pour reprendre les termes d'Hélène Michel, a permis « *d'abstraire les propriétaires du territoire dans lequel ils se définissaient ...* »¹¹². Le moratoire et sa sortie replongent le monde des propriétaires dans son bâti¹¹³.

5-L'encadrement des prix

La loi du 23 octobre 1919 n'a rien réglé et depuis lors, les propriétaires maintiennent une forte pression sur le gouvernement pour l'abrogation du délit de spéculation illicite sur les loyers et le retour à la liberté des conventions. Ils organisent des meetings dès le dépôt de projets de loi qui ne prennent pas en compte leurs revendications et rédigent des contre-projets. Les ministres de la Justice successifs tentent de sortir de cette situation. Tout d'abord, Gustave Lhopiteau dépose un premier projet en juillet 1920 qui suscite aussitôt un concret de

¹⁰⁹ Le comité est composé de 3 représentant d'associations parisiennes et 4 de province (Lyon, Marseille, Angers, Limoges).

¹¹⁰ La Défense de la petite propriété française. Organe mensuel de la Ligue des petits propriétaires de Paris et de province, 1921 n° 62.. Son opposition n'est pas unanimement suivie puisque le président de la Ligue des petits propriétaires de Marseille, Georges Mandine « *est d'avis qu'il ne faut pas démolir une construction qui rend des services, mais que si elle est inutilisable et impropre à abriter ses idées, il faut résolument la transformer. Ceux qui sont à la tête de l'Union ont failli à leur devoir, il faut les remplacer par d'autres plus actifs et plus énergiques. Il ne faut pas que le Bureau de l'Union reste une tour d'ivoire où les associations affiliées n'ont pas droit de regard* »

¹¹¹ Hélène Michel, *La cause des propriétaires. État et propriété en France, fin XIXe-XXe siècle*, Paris, Belin, p. 60 et suiv.

¹¹² Idem, p. 42.

¹¹³ Hélène Michel note la création de chambres syndicales de petits propriétaires en 1919 mais l'attribue à la diversification des formes de logement et non comme une conséquence de la guerre. (p. 60)

protestation¹¹⁴. Puis, Laurent Bonnevey, après ses prises de fonction (16 janvier 1921), remet (4 mars 1921) un nouveau projet qui annule le précédent. Bonnevey malgré son ancrage lyonnais (député du Rhône) et ses compétences en matière de logement (voire la loi de 1912 sur le logement social) n'échappe pas aux critiques des propriétaires. Le projet de loi défini comme devant fixer définitivement la législation sur les loyers est discuté à la Chambre à partir du 8 novembre puis voté les 3-4 décembre. Le Sénat renvoie, pour avis, le texte devant la commission des finances (16 février) puis l'adopte après modifications (30 mars).

La loi du 31 mars 1922 (JO 1 avril) comprend deux parties - l'une est relative à ce que l'on pourrait appeler la liquidation des prorogations édictées par les lois des 9 mars 1918, 4 janvier 1919 et 23 octobre 1919 au profit des locataires d'avant-guerre et l'autre accorde, en raison dit le texte de la pénurie actuelle de logements, une nouvelle prorogation de jouissance à tous les locataires de bonne foi. En revanche, tout ce qui concerne le prix du loyer a été disjoint de la loi et laissé à l'appréciation des juges, bien qu'elle accorde une augmentation uniforme de 5 % sur le loyer de 1914 pour couvrir les dépenses d'entretien. Lors des débats, certains parlementaires comme Arthur Levasseur proposent de fixer un taux légal d'augmentation en prenant exemple sur l'Italie¹¹⁵. Les discussions s'engagent au moment même où se pose la question de la reconduction de la loi sur la spéculation illicite qui vient à expiration le 22 octobre 1922. Les parlementaires s'interrogent sur l'opportunité de maintenir ou non cette législation. La Chambre et le Sénat sont favorables à un retour à la liberté du marché - le bénéfice ne constituerait plus un délit - car trop difficile disent-ils de déterminer le juste prix. La loi abrogeant la loi du 23 octobre 1919 de délit de spéculation illicite est finalement votée le 21 octobre 1922. Les propriétaires se réjouissent de retrouver enfin leur liberté¹¹⁶ mais cela ne règle pas pour autant la question. Les débats continuent autour du projet de loi Levasseur pour définir les bases d'une augmentation légale du prix des loyers¹¹⁷.

La proposition de Levasseur, déposée le 13 février 1923 et rapportée par Raynaldi, prévoit un taux d'augmentation différencié entre Paris et la province en raison d'une situation de la propriété immobilière distincte. Certes, si les discussions très techniques portent sur le mode de calcul des taux, la philosophie générale qui les anime n'est guère contestée. Partant de la constatation que la crise des loyers n'est pas née de la guerre mais qu'elle sévissait déjà, de façon très aiguë, avant 1914 à Paris et dans les grandes villes, ils veulent éviter le report de la « surcapitalisation » des immeubles sur les loyers. Il faut, disent-ils, limiter les hausses en tenant compte de la capacité de paiement des locataires¹¹⁸.

¹¹⁴ C'est ce qui les a motivés pour organiser un grand meeting (plus de 2000 personnes) le 6 novembre 1920 au Palais de la Bourse. Et pourtant, le projet n'était pas si défavorable aux propriétaires puisqu'il proposait que le propriétaire un revenu maximum de 6% de la valeur de l'immeuble qui serait déterminée, non pas par la valeur de l'immeuble assuré contre l'incendie en 1914 mais d'après le système appliqué à cette date par l'Enregistrement pour la perception des droits de mutations par décès en multipliant par 25 et non plus par 20 la valeur locative réelle servant d'assiette à la contribution foncière de chaque immeuble. Cf. CSPILB – assemblée générale du 27 février 1921.

¹¹⁵ En Italie le taux est de 25% du loyer de 1914. Cf. Conseil municipal de Paris de 1919 cité par Simone Morio, *Le contrôle des loyers en France (1914-1948)*, p. 123. Arthur Levasseur sera nommé Haut commissaire au logement en avril 1925.

¹¹⁶ BCSPILB n° 445 – jan-février 1923.

¹¹⁷ BCSPILB n° 445 – jan-février 1923

¹¹⁸ JO - débats parlementaires du 27 mars 1923.

Après de nombreuses navettes et amendements, la loi ayant pour but de réprimer la hausse illicite des prix des baux à loyers dans le bâti construit antérieurement au 1 août 1914, est votée le 29 décembre 1923 (JO 30 décembre).

À Paris et dans le département de la Seine, le prix limite du loyer est fixé à 75 % au-dessus du prix du loyer en vigueur au 1/08/1914 (art. 4)¹¹⁹. Dans les autres départements, le prix limite est déterminé, pour chaque commune, par une commission paritaire composée de 6 propriétaires et 6 locataires choisis par 1^{er} chambre de la cour d'appel du ressort sur la liste du jury d'expropriation (art.5). Les taux de majoration seront publiés dans les *Bulletin* des actes administratifs du département. Enfin la loi prévoit une majoration de valeur locative de 1914 suivant l'augmentation des impôts, le coût des travaux d'entretien et l'inflation (art.3)¹²⁰.

La loi instaure ainsi pour la première fois un taux d'augmentation légal pour une durée de trois ans¹²¹. Dans le Rhône, la commission paritaire se met en place rapidement et tient sa 1^{ère} réunion le 30 janvier puis le 15 février. Nous n'avons pas trouvé les archives de cette commission qui nous auraient éclairés sur la manière de déterminer les prix. Le principe de la parité reste le même que les commissions arbitrales et la prescription de 3 ans reprend celle de la loi des finances de 1916 et 1919 sur les profits illicites. La législation très complexe sur les loyers régule les prix des loyers en assurant la paix sociale tout en conservant une logique de marché, même limitée.

Annexe du chapitre 1 : Cadre législatif du moratoire

1914 : L. 05/08 (JO 06/08), D. 14/08 (JO 15/08), D. 27/10 (JO 28/10), D. 17/12 (JO 18/12)

1915 : D. 20/03 (JO 21/03), D. 17/06 (JO 18/06), D. 14/09 (JO 18/09), D. 28/12 (JO 29/12)

1916 : D. 28/03 (JO 31/03), D. 28/06 (JO 30/06), D. 28/09 (JO 30/09), D. 29/12 (JO 31/12)

1917 : D. 30/03 (JO 31/03), D. 29/06 (JO 30/06), D. 29/09 (JO 30/09), D. 30/12 (JO 31/12)

1918 : L. 09/03 (JO 12/03).

¹¹⁹ Ce taux est inférieur à l'inflation (+ 180% entre 1914 et 1923). En francs courants de 1913, la moyenne des loyers de l'immeuble Liberté, pris comme exemple pour Lyon, a augmenté, entre ces dates, de 97%.

¹²⁰ Le Sénat avait adopté le 23 novembre 1923, le texte voté par la Chambre le 27 mars 1923. Le Sénat s'était rallié à un taux uniforme d'augmentation pour toute la France de 100% du prix normal des loyers d'avant guerre. Puis, la Chambre est revenue sur sa 1^{ère} conception en distinguant pour l'établissement de ce taux Paris et la province. Elle a aussi supprimé la sanction pénale qui figurait dans son texte initial et l'obligation d'affichage des locaux vacants.

¹²¹ La loi du 23 janvier 1924 complète l'article 5 de la loi du 29 décembre 1923. (l'article 5 fixe la composition des commissions paritaires : 6 propriétaires / 6 locataires résidant dans le département et choisi sur la liste du jury d'expropriation par la 1^{ère} chambre de la cour d'appel du ressort. Elle est présidé par un conseiller de ladite cour.)

2. Le contrôle des loyers en Europe et aux États-Unis durant l'Entre-deux-guerres et Trente Glorieuses

Comme le montre le chapitre précédent, le contrôle des loyers se prolonge après la guerre. Dans l'ensemble des pays européens, le « retour à la normale », c'est-à-dire le fonctionnement de marché non réglementé va représenter un objectif affiché mais impossible à atteindre. Les perturbations économiques et les tensions sur les marchés du logement compliquent la sortie du contrôle des loyers tout en poussant les États à accroître leur intervention, notamment dans la construction (que ce soit en finançant du logement social ou en stimulant la construction privée). Dans ce contexte, le contrôle des loyers est perçu comme une anomalie qui s'inscrit dans la durée, et la plupart des pays européens abordent la deuxième moitié du XX^e siècle avec une réglementation héritée des mesures prises entre 1914 et 1918. Le paradoxe est celui d'une législation largement décriée qui perdure pendant au moins une trentaine d'années. Il s'agit ici non seulement de voir comment expliquer cette durée de l'encadrement des loyers, ce qui rapproche et différencie les pays européens qui l'ont mis en œuvre et les débats qu'il a suscité.

L'ampleur des controverses et la complexité des législations rendent difficile toute approche transnationale des régimes d'encadrement des loyers durant l'entre-deux-guerres à l'échelle européenne. A cela s'ajoutent des difficultés pointées par Annie Fourcaut et Danièle Voldman¹²² : impossibilité, malgré les efforts des institutions internationales, de construire une statistique commune à l'échelle européenne, primat des travaux sociologiques avec un faible recul historique sur la question des crises du logement et accent mis sur le logement social. Ce constat, dressé pour une histoire européenne des crises du logement dans la seconde moitié du XX^e siècle, s'impose également pour la période traitée ici et qui s'étend de l'entre-deux-guerres au début des trente glorieuses. Par ailleurs, il existe dans chacun des pays européens une multiplicité de travaux ayant des statuts divers : académiques, polémiques, politiques (débat parlementaires, etc.) Il est impossible dans le cadre de la présente étude de traiter l'ensemble de ce matériau, qui représenterait déjà une masse considérable pour le seul cas de la France. Pour toutes ces raisons, le choix a été fait ici de s'appuyer principalement sur les travaux d'une institution internationale qui a traité systématiquement cette question. Il s'agit en l'occurrence du Bureau International du Travail, dont les rapports et les chiffres sont fréquemment cités mais rarement abordés de façon systématique. Deux rapports, réalisés en 1924 et en 1930¹²³, représentent en particulier une source très riche pour notre sujet. Ils se composent en effet chacun d'une synthèse à l'échelle européenne (diagnostic sur la crise du logement et examen des politiques menées) suivie de présentations très détaillées, pays par

¹²² Annie Fourcaut et Danièle Voldman, « Penser les crises du logement en Europe au XX^e siècle », *Le mouvement social*, n°245-4, 2013, p. 3-15.

¹²³ *Les problèmes du logement en Europe depuis la guerre*, BIT, études et documents série G, 1924. *La politique du logement en Europe*, BIT, études et documents série G, 1930.

pays (16 pays en 1924, 11 en 1930). Ils sont rédigés par les experts du BIT (sous la direction de Karl Pribram), tandis que les études nationales le sont par des experts des différents pays traités. Le rapport de 1925 sur les États-Unis, la Conférence internationale du travail de 1960, et les nombreux articles de la *Revue internationale du travail*¹²⁴ consacrés à cette question complètent le corpus des travaux du BIT. Plusieurs références sur le cas français (de contemporains ou postérieures à la période traitée) seront également mobilisés.

Quoique dédié aux questions liées au travail, le BIT s'est rapidement intéressé au domaine du logement. En 1922, il est invité à collaborer au congrès international des habitations à bon marché qui se tient à Rome (ces congrès avaient débuté à Paris au XIXe siècle). La même année, les délégués italiens (du gouvernement et des travailleurs), Solinas et d'Aragona, soumettent une résolution à la conférence internationale du travail pour que l'organisation ajoute à son agenda la question du logement. Suite à la conférence de 1922, le CA du BIT décide de créer dans le service des études générales une section spéciale chargée du logement et du bien-être social¹²⁵. On peut penser que le directeur du BIT, Albert Thomas, y est également pour beaucoup. Même si la place du logement dans les thématiques traitées par l'institution reste secondaire¹²⁶, ainsi que les moyens mis en œuvre pour la traiter, le BIT construit une véritable expertise qui sert souvent de référence. Il s'ensuivra une série de rapports et de publications sur ce thème. L'invitation au congrès des HBM et l'intérêt pour le logement ne doivent pas surprendre. À bien des égards le BIT est le lieu où s'institutionnalise ce que Christian Topalov a appelé pour le XIXe siècle la « nébuleuse réformatrice¹²⁷ ». Des acteurs politiques, experts, militants, appartenant aux multiples réseaux au sein desquels germent les idées qui seront au fondement des politiques sociales du XXe siècle sont présents dans le BIT fondé au lendemain de la première guerre mondiale¹²⁸. Connu pour la production de normes, statistiques ou juridiques, dans le domaine du travail¹²⁹ (au premier rang desquels la définition du chômage), le BIT a également été un promoteur de l'intervention de l'État dans l'économie et un lieu important de gestation des États Providence qui se mettent en place après la Seconde Guerre Mondiale. Son directeur Albert Thomas, socialiste et ministre de l'armement français pendant la 1^{ère} guerre mondiale, illustre bien les positions prises par l'institution : une vision favorable du rôle de l'État dans l'économie qui ne cherche pas tant à s'opposer au marché qu'à stimuler l'activité de production. La position de l'institution face au contrôle des loyers découle entièrement de cette perspective, ainsi qu'on le verra.

¹²⁴ On en compte 42 consacrés à la question du logement entre 1920 et 1955.

¹²⁵ Conseil d'administration du BIT janvier-février 1923.

¹²⁶ Saunier Pierre-Yves "Borderline Work: ILO Explorations onto the Housing Scene until 1940", in Jasmien Van Daele, Magaly Rodriguez Garcia, Geert Van Goethem, Marcel van der Linden. *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century*, Peter Lang, 2010, p.197-221

¹²⁷ Topalov Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880-1914*, Paris, EHESS, 1999.

¹²⁸ Cayet Thomas et Rosental Paul-André, « Politiques sociales et marché(s). Filiations et variations d'un registre transnational d'action, du BIT des années 1920 à la construction européenne et à la Chine contemporaine », *Le Mouvement Social*, n° 244-3, 2013, p. 3-16 ; Kott Sandrine, « Une « communauté épistémique » du social ? » Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres, *Genèses*, 2008/2 n° 71, p. 26-46 ;

¹²⁹ Kévonian Dzovinar, « La légitimation par l'expertise : le Bureau international du travail et la statistique internationale », *Les cahiers Irice*, n°2, 2008, p. 81-106

La position du BIT sur le contrôle des loyers est intéressante pour au moins trois raisons. La première est que les analyses tentent de relier la sphère du logement à celle de la production en général, par la prise en compte de l'inflation, et par le biais de la relation entre loyer et salaire. La seconde raison est la qualité de l'expertise produite, sans doute la seule à proposer des analyses aussi détaillées à l'échelle européenne à cette période. Il faut toutefois y mettre un bémol : les statistiques utilisées. Le BIT ne produit pas ses propres statistiques sur le logement mais s'appuie sur celles des différents pays étudiés. Les données ne sont donc pas homogènes et la comparaison en est souvent faussée. Par exemple, les données sur la France ne portent pratiquement que sur Paris, qui accentue l'impression de blocage de l'immobilier¹³⁰ alors qu'en Allemagne et en Grande-Bretagne, elles regroupent un vaste échantillon de villes et sont plus représentatives. De plus, les catégories utilisées ne sont pas les mêmes (la notion de pièce par exemple donne lieu à de longues considérations techniques¹³¹). Les tentatives d'harmonisation n'ont donné que peu de résultats¹³². Nous utiliserons donc peu ces statistiques, nous contentant d'en tirer un panorama général. Le troisième intérêt des travaux du BIT est qu'ils donnent à voir une position réformatrice et moderniste, qui n'hésite pas à remettre en cause le caractère absolu de la propriété privée ni à défendre le rôle de l'État, sans pour autant aboutir à une défense du contrôle des loyers. Les experts du BIT préfèrent défendre les interventions qui stimulent la production, qu'il s'agisse de logement social ou de logement aidé. Par ailleurs, leur réflexion sur l'habitat s'inscrit dans une réflexion plus large sur les « loisirs ouvriers »¹³³ (entendus comme l'ensemble du hors travail et de ce qu'il peut avoir d'émancipateur) où l'habitat, comme la cellule familiale, joue un grand rôle¹³⁴. Elle rejoint les visées des promoteurs du logement social et plus généralement des différentes conceptions réformatrices du logement et de l'urbanisation telles que les cités-jardins. Ils s'intéressent également aux formes alternatives de production du logement telles que les coopératives¹³⁵. Il ne s'agit pas ici d'entrer dans les détails de cette pensée, qui n'est pas propre au BIT, mais de souligner que les différents projets émancipateurs autour de l'habitat portent sur du logement à bâtir, dont on peut modéliser la forme, pas sur une action sur l'ancien. Le contrôle des loyers joue ici presque nécessairement

¹³⁰ La croissance démographique et urbaine de la capitale est limitée sur cette période. La banlieue connaît une expansion mais n'entre pas dans les statistiques utilisées. De la même façon, à propos de la croissance démographique française qui est bien plus faible que celle des autres pays européens, les auteurs des rapports indiquent que la pression sur les marchés provient de la croissance des grandes villes au détriment des zones rurales. Ils prennent appui sur la croissance démographique à Lyon et à Marseille alors que l'on sait maintenant que les recensements y ont été falsifiés (le statut de seconde ville la plus peuplée de France derrière Paris étant en jeu) et que leur population a plutôt stagné durant cette période (cf. Jean Benfait, « La population de Lyon à travers un quart de siècle de recensements douteux (1911-1936) », *Revue de géographie de Lyon*, 43-8, 1968, p.95-132).

¹³¹ Axel Pohn-Weidinger, « Une statistique de l'intimité. La catégorie du « logement surpeuplé » », *Genèses* n° 92, 2013, p. 102-126

¹³² Robert Guye, « A further contribution to the International comparison of rents », *revue internationale du travail*, vol 34-6, 1936. Voir aussi Danièle Voldman, « A la recherche de statistiques européennes sur les habitations au XXe siècle », *Le Mouvement social*, n°245, 2013, p. 17 à 27.

¹³³ Raymond Unwin, « L'influence de l'habitation sur les loisirs », *Revue Internationale du Travail*, vol 9-6, 1924, p.869-881.

¹³⁴ *Le standard de vie des travailleurs*, BIT, études et documents série B, 1938

¹³⁵ « Les entreprises sociales de construction en Allemagne », *Revue Internationale du Travail*, vol 7 n°2-3, 1923 ; Liepmann Käthe, « La construction des habitations à bon marché »1 et 2, *Revue Internationale du Travail*, vol 20, n°1 et 2, 1929, Crane Jacob L. and McCab Robert E., « programs in aid of family housebuilding : Aided Self-Help housing », *Revue Internationale du Travail*, 61-4, 1950

un rôle secondaire. Il y a là une explication au fait que, face aux virulentes critiques des propriétaires et des constructeurs, le discours en faveur du contrôle des loyers apparaisse faiblement armé. Les développements qui suivent commencent par un état des lieux des dispositifs en place durant l'entre-deux-guerres et le début des trente glorieuses, avant d'en venir aux débats sur la question tels qu'ils apparaissent dans les rapports du BIT et dans le cas français.

A - Le contrôle des loyers dans l'entre-deux-guerres

Le rapport de 1924 fait le constat que les conditions de logement avant la Première Guerre mondiale se caractérisaient par une carence dans le logement populaire, aussi bien en quantité d'habitations qu'en qualité des logements. L'État intervenait peu dans le domaine du logement, principalement sous forme de normes d'urbanisme et de construction, mais pas en cherchant à réguler le jeu du marché. Les conséquences de la guerre exacerbent les difficultés du début du XXe siècle, tout en en suscitant de nouvelles. Les destructions en tant que telles ont un poids très important dans les régions concernées mais sont secondaires à l'échelle européenne. Le niveau très faible de la construction pendant la durée du conflit, la hausse des coûts de construction à laquelle font face l'ensemble des pays après guerre et la hausse du nombre de ménages imputable au niveau de la nuptialité dès 1919 (plus que celle de la population) contribuent à l'aggravation de la crise et de la pénurie. Une des grandes craintes des États concerne la hausse des loyers consécutive à la hausse de la demande : il en résulterait un très grand nombre de congés donnés aux locataires (de façon à pouvoir augmenter le loyer), et de vives tensions sociales. Bien que distinct selon les pays, ce diagnostic s'applique à l'ensemble de l'Europe. Le rapport ne s'en tient toutefois pas à un diagnostic de pénurie et examine les différentes mesures mises en place pour y faire face, distinguant trois grands domaines : la protection des locataires (l'encadrement des loyers allant de pair avec la limitation du droit de reprise du propriétaire), « l'usage des logements », c'est-à-dire l'évolution des formes d'occupation (le développement de la cohabitation de plusieurs ménages, la question du surpeuplement et les différentes mesures de réquisition des locaux vacants), ainsi que les aides à la construction qui commencent à émerger, allant des exonérations fiscales aux subventions directes, en passant par la politique foncière. Ces dernières sont encore récentes et sont beaucoup plus détaillées dans le rapport de 1930, alors que les mesures de réquisition ont pratiquement disparu.

Le contrôle des loyers est très présent dans le rapport de 1924 qui témoigne à la fois de la généralité de ce type de mesure, y compris dans les pays non belligérants, mais aussi des différences entre pays et de la difficulté à en rendre compte. Les différences portent sur le montant des hausses autorisées et sur les formes de limitation des congés donnés aux locataires. Ces dernières prennent la forme de prorogations légales dans des pays tels que la France, l'Italie, la Roumanie, la Belgique, et une partie de la Suisse, où les baux sont prorogés jusqu'à une date fixée par la loi, et passent, dans les autres pays où les baux ont une durée indéterminée, par un contrôle des motifs pour lesquels le propriétaire peut donner congé¹³⁶.

¹³⁶ Plusieurs types de motifs existent : manquements du locataire, intérêt légitime du bailleur (variable selon les pays, mais renvoyant au fait de vouloir habiter le logement ou de louer à un membre de sa famille), intérêt public (rénovation)

En Allemagne, le propriétaire ne peut reprendre le local que suite à une décision de justice. En ce qui concerne la difficulté à cerner le phénomène, il faut noter que les lois, décrets et autres dispositifs sont souvent revus et que les processus de sortie des régimes spéciaux sont régulièrement contrariés. Les pays dont on dit parfois qu'ils ont abandonné le contrôle des loyers rapidement, au premier rang desquels la Grande-Bretagne, l'ont en fait maintenu, même en l'assouplissant. Notons que les perceptions même du contrôle et de ses implications varient fortement selon les auteurs et selon la période. Ainsi Edmond Michel, président de la société de statistique de Paris et l'un des experts en économie immobilière les plus cités de l'entre-deux-guerres, note-t-il en 1935 que l'effet du contrôle des loyers « s'atténue de jour en jour » et que les valeurs locatives ont augmenté¹³⁷. Claude Grison, dans une thèse soutenue en 1956, favorable à l'intervention de l'État et relativement indulgente envers l'encadrement des loyers, voit une rupture en 1928 en lien avec la stabilisation du franc¹³⁸. En revanche, Madeleine Pitance, dont le travail sur la crise de la construction publié en 1944 se situe explicitement du côté des constructeurs, considère la période de l'entre-deux-guerres comme un bloc uniformément soumis à l'encadrement¹³⁹ (qu'elle oppose à la Suisse, vue comme libérale et épargnée par la crise du logement, alors même qu'un contrôle des loyers y a également été instauré). Les avis les plus critiques en France se sont élevés au milieu des années 1940, tout particulièrement lors de la préparation de la loi de 1948 qui est apparue comme l'occasion de liquider le régime spécial de l'entre-deux-guerres. Nous revenons plus loin sur les débats autour du contrôle des loyers mais il est important de souligner à quel point la perception même de l'existence de ces dispositifs, de leurs bornes chronologiques et de leur caractère contraignant sont sujets à fluctuation.

Schématiquement, les gouvernements européens annoncent vers 1923 une sortie dans les trois ou quatre années à venir, puis prolongent les mesures d'encadrement, ou au moins certaines d'entre elles. Il est donc difficile, et même peu pertinent, de dresser un tableau des sorties des régimes d'encadrement car la plupart des pays en ont conservé de nombreuses dispositions tout au long de l'entre-deux-guerres. Le rapport indique ainsi que trois pays ont abandonné le contrôle des loyers en 1923 : la Finlande, le royaume des Serbes, Croates et Slovènes et l'Italie. Or, le contrôle des loyers se maintient en Italie durant les années 1920 (cf. infra). Par ailleurs, ces trois pays ont maintenu une certaine régulation (procédures spéciales pour le règlement des litiges, établissement de loyers types, limitation du droit de congédiement, pressions politiques sur les représentants des propriétaires). D'autres pays ont manifesté leur intention de sortir du régime spécial sans avoir pu y donner suite (dont la Grande-Bretagne, l'Allemagne (notamment la Prusse) et la France). Pour toutes ces raisons, il nous a paru préférable de présenter le contrôle des loyers de l'entre-deux-guerres à partir du rapport de 1930 qui offre un peu plus de recul.

Les pays se distinguent également par le montant des hausses de loyers. Si les pays neutres ont concédé quelques hausses de loyer avant 1918, ceux impliqués dans le conflit ont

¹³⁷ Edmond Michel, « La fortune immobilière », *Journal de la Société de Statistique de Paris*, mars 1935, p. 78-103

¹³⁸ Claude Grison, *L'évolution du marché du logement dans l'agglomération parisienne du milieu du XIXe siècle à nos jours*, Thèse de sciences économiques, Université de Paris, Faculté de Droit, 1956

¹³⁹ Marie-Madeleine Pitance, *La crise de la construction d'habitation à Lyon*, Villeurbanne, Imprimerie B. Arnaud, 1944

attendu la fin de la guerre. Le plus souvent, les hausses sont définies par rapport au dernier loyer de marché. Par exemple, en France, le loyer est défini par un coefficient appliqué au loyer de 1914 (il est de 100 en 1926 ce qui signifie que le loyer de 1926 est, en francs courants, le double de celui de 1914). Il existe là aussi quelques exceptions dont la Finlande où les hausses sont définies annuellement. On le verra, ce coefficient ne résume pas tout à lui seul puisque des majorations peuvent être décidées pour prendre en compte les charges d'entretien ou d'emprunt des propriétaires. Les coefficients appliqués ont pour but de rapprocher les loyers du niveau général des prix mais n'y parviennent pas toujours. Plus que le montant des hausses, c'est le niveau de l'inflation (on parle plutôt, à l'époque, de dépréciation des monnaies) qui détermine alors l'écart entre les loyers et les prix. C'est ici que la classification élaborée par les experts du BIT (amorcée dans le rapport de 1924 et confirmée dans celui de 1930) s'avère utile. Elle repose en effet sur les perturbations monétaires et montre que ce qui distingue les trajectoires des pays européens en matière de logement et de contrôle des loyers renvoie à l'inflation et à ses conséquences. On distingue ainsi trois groupes : celui des pays qui ont le plus rapidement rétabli leur monnaie (groupe 1, la Grande-Bretagne et certains pays neutres), les pays à forte inflation, dont la France, qui ont dû prolonger le contrôle des loyers (groupe 2) et les pays ayant connu une hyperinflation (groupe 3 : Allemagne, Autriche, Pologne). Il est utile de revenir sur ces différents cas.

1-Le contrôle des loyers dans l'entre-deux-guerres : trois groupes de pays

En compilant une partie des statistiques présentes dans ce rapport on peut dresser un rapide tableau récapitulatif (Tableau 19) de la situation des pays européens étudiés par le BIT au début des années 1930.

On le voit, les groupes apparaissent pertinents au regard de l'indice des loyers (avec quelques exceptions comme la Finlande et l'Allemagne) ce qui étaye la thèse des experts du BIT selon laquelle ce sont les variations de la monnaie, plus que les mesures d'encadrement en tant que telles, qui expliquent le niveau des loyers. En revanche, les autres indicateurs montrent, avec toutes les précautions à observer étant donné l'état des statistiques, une grande hétérogénéité entre les pays, notamment dans le niveau de la construction et dans l'avancée des politiques du logement. La France par exemple est caractérisée par une faible croissance démographique qui peut expliquer en partie qu'une construction peu dynamique ait pu être acceptable plus longtemps qu'ailleurs.

Tableau 19 : situation des pays européens en 1930 (BIT)

	Nb logts construits par an pour 1000 hab. (1919-1929)	1929 indice loyers par rapport au prix en 1929=100 ¹⁴⁰	Accr. naturel (exc. Nat naissances pour 1000 hab) – moy. Années 1920	% logements construits par pouvoirs publics et sociétés de construction subventionnées	% logts surpeuplés (années 1920)
<u>Groupe 1</u>					
Grande-Bretagne	18	104	7,9	36%	9%
Pays-Bas*	47	111	15,1	29%	15%
Suède	32	133	7,1	23%	12%
Danemark	36	132	10,9	47%	15%
Norvège	18	111	10,5	76%	nd
<u>Groupe 2</u>					
Italie*	nd	75	12	nd	nd
France*	9 ¹⁴¹	51	2	nd	5%
Tchécoslovaquie*	30	39	10,8	nd	32%
Finlande*	54	134	9	23%	39%
<u>Groupe 3</u>					
Autriche*	4	12	6,5	nd	20%
Pologne*	6	42	16,8	20%	45%
Allemagne	12	78	8,8	42%	5%

* pays pour lesquels les statistiques ne portent que sur une ville (le plus souvent la capitale). Pour les autres, il s'agit d'un ensemble de communes sans doute plus représentatif de la réalité du pays.

Le premier groupe, stabilité monétaire et abandon précoce du contrôle des loyers

Ce groupe rassemble notamment des pays neutres et plutôt épargnés par la guerre : les Pays-Bas et la Suède, qui ont connu une faible dépréciation monétaire, ainsi que le Danemark et la Norvège où le « retour à la normale » a été un peu plus long. La Grande-Bretagne, qui a rapidement limité l'inflation, fait aussi partie de cet ensemble.

En **Grande-Bretagne**, le contrôle des loyers est instauré par la loi du 15/12/1915 : il concerne les petits logements et les seules hausses de loyers autorisées sont destinées à couvrir les augmentations de taxes et les travaux d'amélioration. Les protestations des ouvriers du secteur de l'armement (dont le nombre croissant dans les grandes villes provoquait des hausses de loyers) semble y avoir joué un rôle important¹⁴². Cette loi inaugure une série de *Rents and Mortgage restriction Acts*. Les lois du 02/04/1919 puis du 02/07/1920 l'étendent à la plupart des logements anciens. Elles fixent des hausses (15% en 1920) et

¹⁴⁰ Lecture : entre la fin de la guerre et 1929, la hausse des loyers en Grande Bretagne a été supérieure de 4% à celle des prix.

¹⁴¹ Il s'agit d'étages et non de logements, le taux réel est donc plus important. Pour l'Italie, c'est le nombre de pièces qui est donné. À supposer que les logements aient trois pièces en moyenne, le taux se situerait autour de 12 pour 1000 habitants.

¹⁴² Simon Clarke and Norma Ginsburg, "The political economy of housing", University of Warwick, 1974

limitent les motifs de renvoi du locataire. La loi du 13/07/1923 assouplit légèrement ce régime en élargissant le droit de reprise et en prévoyant de revenir aux loyers libres. Une partie des logements contrôlés sortent donc progressivement du cadre de la loi. Néanmoins, ses dispositions sont prorogées d'année en année. Le *Housing Act* de 1933 organise une sortie des loyers les plus élevés, sans abolir le contrôle, qui est à nouveau généralisé durant la Deuxième Guerre mondiale. Au sortir de celle-ci, la majorité des habitations ouvrières anciennes ont encore des loyers contrôlés. Le logement populaire se partage entre anciens logements (au loyer contrôlé), logements construits par les autorités ou aidés (la politique du logement en Grande-Bretagne étant à la fois plus ancienne et plus avancée que dans les autres pays européens, ces logements financés par les pouvoirs publics, et en particulier les autorités locales, sont particulièrement nombreux), les constructions privées récentes (peu nombreuses) et les logements anciens aux loyers encadrés¹⁴³. La construction neuve privée (ou quasi privée) a surtout été réalisée à destination de la classe moyenne. D'après les travaux de Marian Bowley, elle a surtout dépendu de la conjoncture économique : faible dans les années 1920 elle s'est montrée très active durant la crise des années 1930, notamment avec un « boom » qui a surpris les contemporains en 1932. L'investissement dans la pierre a servi de refuge face à la crise boursière, en particulier par le biais des *Building Societies*¹⁴⁴, et assez peu sur la base du crédit hypothécaire classique. Cette fonction de refuge, à laquelle s'est ajoutée une baisse des coûts de construction, a été si importante que la construction a excédé les besoins estimés de la classe moyenne¹⁴⁵.

Aux **Pays-Bas**, qui ont connu une très forte hausse des coûts de construction jusqu'en 1925, les loyers sont contrôlés de 1917 (étendu à l'ensemble des logements par la loi du 25/03/1918) à 1927. Dès 1918 des majorations automatiques sont autorisées (20% sur petits logements, 10% sur les grands) et les commissions locales peuvent décider de majorations plus importantes (jusqu'à 50%). Ces majorations deviennent automatiques après 1923. Avec la stabilisation des prix, et l'évolution des loyers qui rejoignent le niveau des prix, le retour à la liberté des contrats est décidé par la loi du 19/01/1927. En **Suède** le contrôle dure de 1916 à 1923. Il est dès l'origine aux mains de commissions paritaires locales (instaurées par décret royal du 5 mai 1916) qui ont cherché à ajuster les hausses des loyers à celles des prix. Le retour au régime de marché est décrété en 1921 et effectif en 1923 (durant ces deux ans, les commissions paritaires locales tendent à laisser monter les loyers pour qu'ils soient ajustés au niveau des prix à la consommation, qu'ils ont fini par dépasser). Le niveau de la construction est élevé durant les années 1920 et, même s'il se réduit durant les années 1930 du fait de la crise, le contrôle des loyers n'est réinstauré qu'avec le plan de 1941 (les aides de l'Etat à la construction sont alors conditionnées au respect d'un certain niveau de loyer). Au **Danemark**, l'encadrement débute en 1916 et fait l'objet de dispositions successives qui sont unifiées dans

¹⁴³ Marian Bowley, "Housing Problem in Great Britain", *International Labour Review*, 1944, p. 604-625. A propos de cette coexistence de différents régimes de loyers, l'auteure écrit : "*How to fit the rents of new houses built after the war is one of the most tricky problems to be solved in the future*".

¹⁴⁴ Rappelons que contrairement à ce que leur nom indique, les *building societies*, qui remontent au XIXe siècle, sont des sociétés d'épargne et de crédit.

¹⁴⁵ Marian Bowley, "Fluctuations in House-Building and the Trade Cycle", *The review of economic studies*, vol. 4 n°3, 1937, p. 167-181. L'auteure retient une définition de la classe moyenne qui regroupe 25% des ménages (2,2 millions de ménages). Les besoins en logement de cette catégorie sont estimés à 450 000 en 1931 et 550 000 logements (hors intervention publique) sont construits entre la fin de la guerre et le milieu des années 1930.

la loi du 1^{er} avril 1921. Les hausses sont alors décidées par des commissions locales instituées par les autorités communales. A partir de 1922 ces commissions n'interviennent plus que sur la fixation des nouveaux baux. Elles sont toutefois soumises à des hausses nationales (35% de plus que le loyer de 1914 en 1922). La loi prévoyait la fin des commissions en 1924, mais cette interruption s'étendit jusqu'au début des années 1930 (à un rythme différent selon les communes), et souvent après une transition pendant laquelle le contrôle était assuré directement par les municipalités. Copenhague, où les tensions sur le marché du logement étaient plus aiguës, constitue une exception et les pouvoirs des commissions sont renforcés au début des années trente. En **Norvège** le contrôle est instauré par la loi du 17/12/1915, étendu en 1916 et fixé en 1917. Ici aussi, il repose sur des commissions locales chargées de limiter les hausses de loyer des logements anciens (en tenant compte des charges et du taux du crédit hypothécaire) et de vérifier que les loyers des logements neufs correspondaient au coût de construction. Au milieu des années 1920, la moitié des communes ont dissout leurs commissions. La loi du 09/07/1926 encourage ce mouvement (interdiction de créer de nouvelles commissions, les nouveaux logements sortent de leur champ d'application). Oslo décrète en 1929 la fin du régime d'exception pour 1934. On voit que le rôle des commissions locales est important pour la fixation des loyers dans tous ces pays d'Europe du Nord.

Le deuxième groupe, perturbations monétaires durables

Dans ces pays, la monnaie se stabilise après le milieu des années 1920, à des cours d'un niveau allant de 3,5 à 7,7 fois celui d'avant-guerre. On y trouve l'Italie, la France, la Belgique (moins touchée mais où la stabilisation est atteinte en 1926-1927, la Tchécoslovaquie et la Finlande qui a connu une dépréciation plus grave mais stabilise sa monnaie dès 1923 (elle est de fait assez proche du premier groupe).

L'Italie connaît un moratoire (décret loi du 03/06/1915) étendu en 1917 et 1918 et prorogé après la guerre. Le décret-loi du 18/08/1920 qui prévoyait un retour à liberté de contrat n'a pas été appliqué à cause de la dévaluation de la lire et les dispositions ont été prorogées à plusieurs reprises (y compris après l'instauration du régime fasciste), de même que les dates prévues pour la sortie du régime spécial ont été constamment retardées. Un régime d'exception est accordé à Naples en 1926. Par ailleurs, les préfets des villes se voient confier la possibilité d'accorder des délais aux locataires en voie d'expulsion. De nouvelles limitations des hausses sont imposées dans le cadre de la politique de revalorisation de la lire (décret-loi du 16/06/1927) et les loyers sont limités à quatre fois leur valeur de 1914. Le principe de retour à la liberté des contrats est affirmé par le décret-loi du 03/06/1928 et prévu pour le 30/06/1930. On dit parfois que l'abandon du contrôle des loyers a eu lieu quand le régime fasciste s'est senti assez fort pour l'imposer. Néanmoins, il ne disparaît pas vraiment dans les faits. En 1928 en effet « *le gouvernement obtint de la Fédération nationale fasciste des propriétaires d'immeubles, au moment où il lui accordait la reconnaissance de son statut juridique, qu'elle use de son influence sur ses membres pour que ceux-ci fassent preuve de modération dans leurs exigences en matière de loyer* » (p. 184 du rapport de 1930). A bien des égards, le contrôle des loyers se poursuit donc de façon officieuse.

En **France** le moratoire débute dès le 05/08/1914 (cf. chapitre précédent). La loi du 31/03/1922 établit un régime de prorogation des baux (pour 5 ans), autorise une hausse de 5%

du loyer d'avant-guerre et (en 1923) des majorations pour couvrir les hausses de charges d'entretien et d'amortissement d'intérêts hypothécaires (équivalent à 75% du loyer à Paris). Le retour au droit commun était prévu par la loi du 1^{er} avril 1926 en fixant une date de fin aux prorogations (1930), élargissant le droit de reprise, autorisant une hausse de 100% des loyers par rapport à 1914 et en augmentant le montant des charges recouvrables auprès des locataires (sur une base de 15% du loyer). Les perturbations monétaires rendent toutefois l'abandon du régime spécial difficile et la loi 29 juin 1929 retarde encore la fin des prorogations (mais autorise de nouvelles hausses). Les loyers réels s'établissent toutefois à un niveau supérieur au taux légal, notamment du fait d'accords amiables pour les contributions forfaitaires aux charges d'impôts et d'entretiens (jusqu'à 50% du loyer au lieu de 15%). L'expiration d'anciens baux et le développement des locations en meublé jouent également. Au début des années 1930, les loyers auraient été multipliés par un coefficient 4 et les prix par un coefficient 6 à 7. De nouvelles hausses sont prévues en 1933, 1934 et 1935 mais ne sont pas appliquées. Dans le cadre du plan Laval, le décret loi du 16/07/1935 stipule une diminution de 10% des loyers prorogés. Il faut attendre 1938 (loi du 31/12/1937) pour porter les loyers contrôlés à 180% de plus que le loyer de 1914, tout en prévoyant une hausse annuelle de 10%. Sur la période, et surtout dans les années trente, les fluctuations de la construction privée suivent celles de l'économie en général¹⁴⁶ mais, à Paris au moins, le déséquilibre traditionnel en faveur de la construction pour classes moyennes (immeubles semi-bourgeois et bourgeois) s'accroît¹⁴⁷. Le seul début de réponse apporté à la pénurie de logement ouvrier repose sur les constructions d'HBM, notamment à partir de la loi Loucheur de 1928. Un second moratoire est ensuite mis en place durant la Seconde Guerre Mondiale (blocage des loyers prorogés le 27/04/1940 et des loyers libres le 28/02/1941). Ce n'est qu'avec la loi de 1948 (cf. infra) que le régime spécial est aboli.

La réglementation des loyers en **Belgique** remonte au 30/04/1919. Elle est confirmée en 1920, prolongée et étendue en 1922, autorisant des majorations de loyer de 30% à 40% (jusqu'à 50% pour les logements les plus chers). Bien que les discussions sur le retour au marché libre commencent en 1923, les prorogations sont maintenues (100 puis 125% au-dessus du niveau de 1914), et il faut attendre 1927 pour un retour progressif au droit commun (loi du 28/12/1926 qui prévoit la fin des prorogations entre 1928 et 1931). La crise retarde ce processus et les baux des loyers modestes sont prorogés, mais avec une hausse plus importante qu'en France, décidée en 1929 (portant les loyers à l'indice 600 par rapport au loyer de 1914, soit un niveau qui permet de rattraper l'inflation). La **Tchécoslovaquie** réglemente les loyers en 1920 et le régime se maintient dans les années trente. Malgré quelques assouplissements (sortent ainsi du champ de la loi les logements de plus de quatre pièces en 1924, les communes de moins de 2000 habitants, les baux nouvellement conclus en

¹⁴⁶ Il existe plusieurs travaux sur la faiblesse de la construction française sur cette période. L'ouvrage de Michel Lescure, *L'Etat, les banques et le marché immobilier en France à l'époque contemporaine*, Paris, éditions de l'EHESS, 1982, fait figure de référence. S'il évoque le « malthusianisme » français de cette époque, il recherche les explications du côté des circuits de financement et des taux d'intérêt plus que de celui de la réglementation des loyers. Son analyse rejoint celle de Christian Topalov (*le logement en France, histoire d'une marchandise impossible*, Paris, PFNSP, 1987) qui, même s'il n'étudie pas l'entre-deux-guerres, pointe les contradictions de la construction privée d'avant guerre, trop tournée vers le logement bourgeois qui seul assure sa rentabilité.

¹⁴⁷ Lucien Flauss, « les fluctuations de la construction d'habitations urbaines », *Journal de la société de la statistique de Paris*, n°5-6, mai-juin 1949, p. 185-221

1928...) la plupart des logements ouvriers des grandes villes demeurent contrôlés. Les majorations réglementaires annuelles sont de l'ordre de 10% à 20% auxquelles s'ajoutent des majorations négociées (entre parties ou par décision du tribunal) destinées à couvrir les dépenses d'entretien. La **Finlande**, où la dépréciation de la monnaie a été très forte mais assez brève, présente un cas différent : la réglementation des loyers y est introduite par le régime tsariste en 1915 mais la revalorisation des loyers commence en 1920 et les contraintes réglementaires sont abandonnées en 1923 (alors que les loyers ont rattrapé l'inflation)

Le troisième groupe, loyers et hyperinflation

Le troisième groupe (Allemagne, Autriche, Pologne) concerne des pays qui ont non seulement été très touchés par la guerre et les conséquences des traités (Autriche et Allemagne en premier lieu) mais qui ont également connu des perturbations monétaires considérables, des périodes d'hyperinflation qui ont certes donné lieu avec stabilisation rapide (en Allemagne, et en Autriche) ou plus lente (en Pologne) mais qui ont fortement marqué les années 1920.

L'**Autriche** a mis en place l'encadrement des loyers en 1917 (quand il s'agit encore de l'Autriche Hongrie) qui perdure après-guerre et qui, combiné à l'inflation, ramène les loyers à des valeurs quasi nulles. La loi du 7 décembre 1922 divise les loyers en 4 éléments distincts : le loyer de base (qui du fait de la dévalorisation monétaire ne se situe qu'à... 1/3000^e du loyer d'avant-guerre), la contribution aux frais d'administration (150 fois le loyer d'avant-guerre majorable par des commissions paritaires spéciales en cas d'évolution du coût de la construction), la contribution aux frais d'usage et la contribution aux charges fiscales (ces deux dernières étant fixées par accord entre le propriétaire et le locataire ou par une commission en cas de litige). Les deux premiers éléments sont amalgamés en 1929 (loi du 14/07/1929) en un « loyer principal » pour lequel des augmentations sont prévues qui ramènent les loyers au tiers de leur valeur d'avant-guerre. Le contrôle des loyers en **Pologne** fait suite à ceux établis avant la constitution de la République (lois du 26/06/1919 et 18/12/1920). Avec l'instauration d'une nouvelle monnaie en 1924 le gouvernement tente de revaloriser les loyers : un taux initial est fixé (5% à 20% du loyer de 1914 selon la catégorie de logement) auquel on applique une hausse trimestrielle de 4% puis 6% pour rejoindre en 1927 ou 1928 100% de la valeur de 1914 (ce qui, compte tenu de la dépréciation du zloty correspond à la moitié de la valeur d'avant-guerre). S'y ajoutent des indemnités pour frais d'exploitation (supplément de 5% à 12% selon le type de logement) et un impôt de 8% du loyer de base destiné à financer la construction. Ces dispositions ont été partiellement suspendues pour les petits logements.

L'**Allemagne** a connu des modalités d'encadrement qui, pendant la guerre, ont varié selon les Länder avant d'être unifiées par la loi du 22/03/1922. Pendant l'hyperinflation, en dépit de majorations légales, les loyers sont pratiquement nuls. Dès 1924 est menée une politique de revalorisation des loyers dont l'essentiel échappe aux propriétaires. En effet, si une partie des hausses est destinée aux frais de gestion des immeubles (entretien, administrations, charges hypothécaires), l'essentiel est prélevé sous forme d'un impôt spécial sur les loyers (*Hauszinssteuer*) destiné à favoriser la construction et justifié par le fait que les remboursements d'emprunt des propriétaires ont fondu à cause de l'inflation. De 1924 à 1927 les Länder sont responsables de la mise en application mais une ordonnance du 27 mars 1927

uniformise le montant des loyers (indice 120 en 1929 dont 42% à 51% était prélevé comme impôt), ne laissant de latitude aux Länder que pour la répartition de ses éléments constitutifs. Néanmoins, le produit de l'impôt est ensuite reversé localement (notamment aux coopératives décrétées d'utilité publique qui prennent en charge une bonne part de la construction). Cet impôt sur les loyers va représenter une part très importante de l'effort de construction : la moitié environ des ressources publiques (un tiers environ de l'ensemble des capitaux mobilisés pour la construction). En Prusse en 1928, sur 186 771 logements construits 135 438 le sont avec le concours de l'impôt sur les loyers, 21 947 avec d'autres subventions et 29 386 sans aucune aide publique. Dans les années 1920 la construction privée ne représente que 15% du total. Au début des années 1930, sous le gouvernement Von Brüning, l'impôt sur les loyers est versé au budget global des communes, et non plus dédié à la construction, ce qui provoque une diminution de la construction, que la Grande Dépression vient aggraver (de 300 000 en 1928, 1929 et 1930, à 230 000 en 1931 et 132 000 en 1932). Nous ne revenons pas ici sur la période hitlérienne dont les grands traits sont connus (abrogation de la protection des locataires pour expulser les locataires juifs, projets de grands ensembles, mise au pas des coopératives et associations de logements)¹⁴⁸.

2-Les États-Unis

Il faut également évoquer le cas des États-Unis. Bien que nettement moins affectés par la guerre que les pays européens, les États-Unis ont connu des perturbations économiques qui se sont étendues au domaine de la construction. En particulier, les coûts de construction augmentent durant et après la guerre tandis que les capitaux drainés par l'industrie, notamment militaire, ont réduit la part disponible pour la construction. Une commission sénatoriale, nommée fin 1920 pour examiner les causes de la crise du logement et les remèdes à y apporter, rend son rapport, dit rapport Calder¹⁴⁹, le 2 mars 1921. Contrairement à ce qui se déroule en Europe, il ne préconise pas une intervention forte de l'État mais s'intéresse surtout aux façons de réduire les coûts de construction et de rendre à nouveau l'investissement immobilier attractif. Néanmoins, quelques cas d'encadrement de loyer peuvent être observés, à New York (que nous abordons plus loin) et à Washington notamment, ainsi que (pour la durée de la guerre) dans le Maine, le Wisconsin et le Massachusetts. Depuis ces premières expériences, la Cour Suprême a semble-t-il refusé d'examiner les recours visant à qualifier d'anticonstitutionnel l'encadrement des loyers au nom de la défense de la propriété.

La ville de **Washington** a connu une forte croissance démographique avant-guerre dont les effets en termes de pression sur les loyers ont été d'autant plus forts que les fonctionnaires du gouvernement, qui représentent une fraction non négligeable de la population, avaient des salaires gelés depuis plusieurs années. La loi de 1919 instaure une forme d'encadrement, assuré par la commission des loyers (commission de cinq personnes, assistés de juristes). Celle-ci examine les recours des locataires qui estiment leurs loyers abusifs : une expertise approfondie du bien immobilier (basée sur le prix de revient, et corrigée de l'ancienneté) est réalisée et la commission fixe un loyer « équitable », c'est-à-dire

¹⁴⁸ Cf. Isa Aldeghi, Nelly Guisse, Sophie Lautie, Lara Muller, Jörg Müller, « Efficacité et équité du logement social français, une comparaison avec le modèle allemand », *Cahiers de recherche du Credoc*, n°C308, 2013

¹⁴⁹ Senate 66th Congress, 3rd session, Report n°829, Washington, 1921.

assurant une rémunération nette de 6% à 10% du capital estimé). De la même façon qu'à New York, cette législation, bien que controversée (même si les critiques se sont semble-t-il plus portées sur les impôts et les charges que sur le contrôle des loyers) a duré tout au long de l'entre-deux-guerres.

3-La Deuxième Guerre mondiale et le début des trente glorieuses

Les suites de la Deuxième Guerre mondiale présentent quelques similitudes avec celles de la précédente. L'enjeu de la construction est tout aussi fort, voire plus crucial encore, qu'après la Première Guerre mondiale. Le souhait des pouvoirs publics et des propriétaires de ce qui est perçu comme un retour à la normale, c'est-à-dire au fonctionnement de marché, se heurte aux tensions sur les marchés du logement et aux difficultés à faire supporter par les locataires de fortes hausses de coûts. Les différences tiennent au développement de nouveaux secteurs du logement : le logement social qui prend son essor malgré de nombreux écarts entre pays, et la propriété d'occupation qui s'étend progressivement.

Les sorties des régimes d'encadrement hérités de la première guerre sont progressives et ne signifient pas un abandon total du contrôle des loyers. En **France**, la priorité est donnée à l'appareil productif et l'enjeu du logement apparaît de façon tardive dans l'effort de reconstruction. Avant que les vastes investissements, notamment publics, dans la construction soient engagés dans les années 1950, c'est la question de la réglementation des loyers qui est mise à plat. La loi sur les loyers, annoncée dès 1945, donne lieu à des débats longs et techniques à la recherche d'un juste prix qui redonne un certain revenu aux propriétaires sans pénaliser les locataires¹⁵⁰. A noter qu'une évolution assez similaire a lieu en **Italie** où la loi du 27 février 1947 régleme les loyers des logements anciens, tandis que le plan Fanfani voté en 1949 vise à augmenter la production de logements à loyers réduits¹⁵¹. Notons le vote en 1978, période à laquelle d'autres pays européens mettent en place des systèmes d'aide à la personne, de la loi *equo canone* (loyer juste) qui limite les hausses de loyer non justifiées. Le contexte de pénurie du logement se traduit par des mouvements de protestation des locataires : grève des loyers, auto-réduction des loyers, squats.

Pour en revenir à la France, les débats parlementaires débouchent sur la loi de 1948 qui abandonne la référence au loyer de 1914 et instaure le principe de la valeur locative, basé sur la valeur d'usage et non sur une référence au marché. Cette valeur est déterminée par la catégorie de confort et de qualité du logement (de A pour les appartements luxueux à E pour ceux les plus dégradés), qui fournit un loyer de base au mètre carré, et par la surface corrigée (un coefficient est appliqué aux surfaces du logement en fonction de plusieurs critères tels que la hauteur de plafond). La valeur locative devait être atteinte en 1955 à la suite d'une série de hausses semestrielles. Celles-ci furent inférieures à ce qui était prévu (car elles ont finalement dépendu de l'évolution des salaires) mais le niveau des loyers s'éleva tout de même plus rapidement que celui des prix. Par ailleurs, même si les lois organisant réellement la sortie des appartements du régime de la loi de 1948 furent tardives (par exemple la loi de finances rectificative du 24 décembre 1964, mais aussi, paradoxalement, la loi Quilliot de 1982), de

¹⁵⁰ Danièle Voldman, « La loi de 1948 sur les loyers », *XXe siècle*, 20-1, 1988, p. 91-102.

¹⁵¹ G. Parenti, "Worker's housing and the unemployment problem in Italy : first results of the fanfani plan", *International Labour Review*, 69-1, 1954.

nombreux logements retournèrent au fonctionnement de marché par le biais des déménagements, des rénovations d'appartements ou encore des mises en copropriété. Près de la moitié des logements anciens étaient ainsi retournés sur le marché non réglementé en 1955, 60% à la fin des années 1960¹⁵². La loi de 1948 est la principale mesure d'encadrement des loyers de la seconde moitié du XXe siècle. Un contrôle des hausses de loyer provisoire a également été instauré en 1976, avec notamment pour visée de réduire l'inflation (comme dans le plan Barre de 1977) et en 1982 avec la loi Quilliot. La mobilisation des propriétaires a été particulièrement forte contre la loi Quilliot même si le contrôle mis en place l'a été de façon temporaire. Il faut surtout retenir le contexte dans lesquelles ces mesures ont été prises : non seulement une forte inflation mais également une hausse plus prononcée encore des loyers, une diminution du parc soumis à la loi de 1948 et un ralentissement de la construction de logements sociaux.

La loi de 1948 est restée dans les mémoires pour les locataires ayant occupé très longtemps leur appartement (et l'ayant transmis à leurs enfants) mais, comme souvent, cette vision doit beaucoup à l'observation de cas très marquants alors que les logements sortant du cadre de la loi et les locataires mobiles en ayant bénéficié attirent moins l'attention. Dans leur étude sur les effets de la loi de 1948 sur les trajectoires résidentielles de ménages passés par de tels logements, Catherine Bonvalet et Maud Loiseau montrent que, s'il existe bien des locataires qui ont préféré louer à bas prix et ne pas devenir propriétaire, le plus souvent les appartements soumis à la loi de 1948 ont servi de première étape à de jeunes ménages qui ont pu, grâce à la modicité des loyers, s'installer en couple et/ou économiser et constituer un apport en vue d'une accession à la propriété¹⁵³.

En RFA, l'enjeu du logement et de la reconstruction est crucial après la Deuxième Guerre mondiale. Un ministère du logement est créé en 1949 et une première loi sur l'habitat passée en 1950 (complétée en 1956). On sait que la RFA se distingue d'autres pays par la relative faiblesse du logement social à proprement parler et que la politique du logement a visé à attirer l'initiative privée tout en l'encadrant. Dans le système qui se met alors en place, les règles en matière de loyer diffèrent selon le type de financement du logement. Le contrôle des loyers est d'abord maintenu dans les anciens logements. Pour le logement aidé, les Länder peuvent fixer un loyer de référence (*Richtsatzmiete*) que doivent respecter les constructeurs pour bénéficier de financements publics. Dans le cas de propriétaires bénéficiant de réductions d'impôt, le loyer est fixé librement mais si le loyer excède les dépenses du propriétaire (*Kostenmiete*), le locataire a une possibilité de recours pour demander une réduction. Enfin, dans les logements construits sans aide publique, les loyers sont fixés librement (*Marktmiete*)¹⁵⁴. Le gel se maintenant dans les immeubles construits avant 1949, les loyers y devinrent parfois inférieurs à ceux des logements subventionnés. En 1960, des hausses de loyer sont consenties dans l'ancien et l'on sort ainsi de l'encadrement hérité de la première guerre.

¹⁵² Marcel Roncayolo (dir.), *Histoire de la France urbaine*, tome V, 1985, p. 314 et suivantes.

¹⁵³ Catherine Bonvalet, Maud Loiseau, « L'impact de la loi de 1948 sur les trajectoires résidentielles en Île-de-France », *Population*, 60-3, 2005, p. 351-366.

¹⁵⁴ "The solution of the housing problem in the Federal Republic of Germany", *International Labour Review*, 1955, p. 187-202.

Danièle Voldman¹⁵⁵ propose une esquisse de typologie pour décrire les différences entre pays au regard du contrôle des loyers durant la seconde moitié du XXe siècle. Elle suggère que la place respective de la propriété d'occupation et du logement social est un facteur plus pertinent pour comprendre les enjeux dans le locatif privé (dans ses différentes déclinaisons). Elle distingue ainsi, assez classiquement, les pays à forte tradition locative en Europe du Nord (Danemark, Pays-Bas, RFA), les pays d'Europe du Sud (Grèce, Italie, Espagne, Portugal) caractérisés par l'importance de la propriété d'occupation, la part de la population rurale et la faiblesse du logement social (qui n'empêchent par une certaine régulation du parc locatif, notamment en Italie où l'importance, moindre qu'en France, de la construction de logements publics conduit à de plus fortes tensions sur le locatif privé) et l'Europe de l'Ouest (France, Belgique, Grande-Bretagne, Irlande) où l'importance du logement social limite les tensions possibles entre bailleurs et locataires.

Les **États-Unis** mettent en œuvre le contrôle des loyers à plus grande échelle durant la Deuxième Guerre Mondiale¹⁵⁶ : le gouvernement fédéral l'introduit dans les villes connaissant les pénuries les plus sévères en 1942 puis l'élargit en 1943 aux villes grandes et moyennes. En 1946, 16 millions de loyers sont contrôlés (sachant que l'on comptait 16,2 millions de locataires en 1940, dans un pays où la propriété d'occupation était déjà fort répandue). Des hausses annuelles sont fixées (sur la base des loyers de 1942 ou 1943) : 4% par an environ de 1942 à 1947, 15% en 1947, puis environ 7% les années suivantes. En vue de sortir du contrôle des loyers, le gouvernement fédéral en délègue l'application aux États en 1949-1950. Dès 1950, sept États l'abandonnent totalement, ainsi que de nombreuses villes (10 millions de loyers sont alors contrôlés). L'indice des loyers (100 en 1940) est alors à 130 environ alors que celui des prix se situe entre 180 et 190. En 1952, l'État fédéral abandonne tout contrôle, mais conserve la possibilité de l'exercer dans des cas critique (cette faculté a été utilisée ponctuellement par la suite). Les régulations ultérieures se décident à l'échelon local. D'après Leo Grebler¹⁵⁷, cette législation n'a eu qu'un impact réduit sur le niveau de la construction. Elle aurait en revanche poussé la construction de logements destinés à la propriété d'occupation au détriment de logements locatifs. Il faut toutefois préciser que l'analyse qu'il propose ne tient pas compte de l'ensemble des dispositifs et institutions favorisant l'accession à la propriété mis en place durant le New Deal¹⁵⁸, qui sont pour beaucoup dans le fait que le taux de propriétaires soit supérieur aux taux européens et atteigne les 40% à la fin de la seconde guerre mondiale. A l'heure actuelle, la décision d'instaurer ou non un contrôle des loyers dépend des États, voire des villes elles-mêmes. 35 États l'ont prohibé, plusieurs autres, sans l'interdire formellement, ne le pratiquent pas, et quatre États l'ont mis en œuvre dans leurs principales villes : Californie, Maryland, New Jersey et New York. Les loyers sont encadrés notamment à New York, Los Angeles, San Francisco,

¹⁵⁵ Danièle Voldman, « L'encadrement des loyers depuis 1900, une question européenne », *Le Mouvement Social*, n° 245-4, 2013, p. 137-147

¹⁵⁶ Leo Grebler, "Implications of rent control, Experience in the United States", *International Labour Review*, 65-4, 1952, p.462-485.

¹⁵⁷ Cette hausse est le fruit d'une négociation entre représentants des propriétaires et des locataires : la hausse était assortie d'une extension du bail d'un an, ce qui pouvait paraître satisfaisant aux locataires convaincus que 1948 verrait la sortie du contrôle des loyers.

¹⁵⁸ Federal Home Loan Bank en 1932, Federal Housing Authority en 1934, Fannie Mae en 1938

Washington et Oakland¹⁵⁹. Il est en place dans 200 villes (10% de l'ensemble des locataires du privé en bénéficient). Les villes qui connaissent le contrôle des loyers encadrent aussi en général les possibilités de revente des appartements et leur conversion en copropriétés¹⁶⁰.

Le cas de **New York** est sans doute le plus fréquemment cité. New York connaît une pénurie de logements en 1919 et 1920, les tensions sur les loyers provoquent un mouvement spéculatif tel que des milliers de locataires sont congédiés en septembre 1920. Face à l'ampleur du mouvement, le gouvernement de l'État adopte dès le mois d'octobre suivant des mesures visant à assurer le maintien dans les lieux, la limitation des hausses de loyers et des possibilités de recours contre les pratiques abusives des propriétaires. Le logement social à proprement parler n'émerge que plus tardivement, avec la Grande Dépression. Ces lois d'exception étaient censées prendre fin en 1922 mais elles sont prolongées en dépit d'une reprise de la construction (qui concerne surtout les logements des plus aisés)¹⁶¹. Elles seront ainsi continuellement renouvelées jusqu'à la loi de 1947 (que l'on compare souvent à celle de 1948 en France) qui libère une partie des loyers tout en encadrant les autres. Ces derniers, qui regroupent notamment les locataires résidant depuis avant 1971 dans des logements construits avant la 2^e guerre, ne représentent plus que 2% du parc à l'heure actuelle. Depuis 1993 les appartements les plus chers peuvent sortir du régime de contrôle (*luxury decontrol* qui est très controversé également) : soit au moment d'un changement de locataire si le loyer de marché dépasse 2500 dollars par mois et si cela ne suppose pas d'augmenter le précédent loyer de plus de 20%, ou si (toujours pour les appartements de plus de 2500 dollars par mois) le locataire en place a un revenu supérieur à 200 000 dollars par an. 100 000 logements ont ainsi quitté le système de régulation depuis les années 1990. Notons pour être complet que New York compte également un parc social relativement important (comparativement au reste des États-Unis) puisqu'il représente 5,8% de son parc total (et 10% du parc total de logements sociaux des États-Unis).

S'y sont ajoutés les loyers « stabilisés » (loi de 1969¹⁶²) des logements construits avant 1974 (ou rénovés avec les aides d'État) qui représentent environ 40% du parc locatif new-yorkais. Le déclin du secteur locatif encadré (contrôlé ou stabilisé) est fort puisqu'il passe de 63% des logements loués à 47% entre 1981 et 2014, principalement du fait de la construction neuve et du déclin du secteur contrôlé. L'évolution de la législation aurait conduit au désengagement des propriétaires qui auraient massivement transformé leurs immeubles en copropriétés par crainte d'un durcissement des conditions du contrôle (l'ampleur du mouvement est parfois estimée à 30 000 logements par an entre 1978 et 1982, sur un parc total d'environ deux millions de logements¹⁶³). Les conversions en copropriété doivent

¹⁵⁹ Notons qu'ils le sont également dans plusieurs villes du Canada.

¹⁶⁰ Russell James III, « The USA », in Tony Crook and Peter Kemp (ed), *Private rental housing, comparative perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014, p. 198-223.

¹⁶¹ Pour la période postérieure à 1925 (date du rapport du BIT nous nous appuyons notamment sur Russell, 2014 (op. cit) et sur les publications mentionnées dans la suite du texte.

¹⁶² Il s'agit en fait d'un arrêté d'urgence renouvelé tous les trois ans depuis 1969 car le taux de vacance y est toujours inférieur à 5% (seuil considéré comme indiquant un marché tendu).

¹⁶³ Le chiffre vient de William Tucker, *The Excluded Americans: Homelessness and Housing Policies*. Washington, D.C., Regnery Gateway, 1990. Voir également du même auteur une charge contre les politiques de régulation : "How Rent Control drives out affordable housing", *Cato Policy Analysis*, 274, 1997. L'estimation pour New York est souvent reprise mais doit être considérée avec précaution, à la fois du fait du faible nombre

actuellement être autorisées par le State Attorney. Les hausses annuelles des loyers stabilisés sont fixées par le comité des directives de loyers (*Rent Guidelines Board* ou RGB)¹⁶⁴. Composé de 9 membres nommés par la municipalité, dont deux représentants des propriétaires et deux des locataires, ce comité est le lieu actif de la régulation, et le lieu d'expression des tensions entre les différents acteurs de marché, souvent vives et, notamment dans les secteurs les plus attractifs (et en premier lieu Manhattan) où les écarts entre loyers stabilisés et loyers libres sont les plus importants¹⁶⁵. Il apparaît également qu'une partie des locataires bénéficiant des loyers stabilisés n'appartiennent pas aux catégories les plus modestes, d'une part parce qu'il n'y a pas de condition de revenu pour obtenir un appartement à loyer stabilisé et d'autre part parce que certains occupants ont vu leurs revenus s'accroître au fil du temps sans pour autant déménager. La mobilité dans le parc stabilisé est inférieure à celle dans le parc locatif non régulé, ce que certains voient comme un effet pervers tandis que d'autres jugent que cela permet à des locataires modestes ou aux revenus moyens de continuer à vivre à New York¹⁶⁶.

S'il ne manque pas d'études économiques sur l'encadrement des loyers à New York, une lecture plus politique existe également et montre l'intérêt d'un système négocié, même si sa mise en œuvre donne lieu à de rudes affrontements. Le niveau des loyers stabilisés est ainsi un enjeu politique récurrent et controversé. Jean-Pierre Schaefer, conclut ainsi sa présentation du cas new-yorkais : « *Le fonctionnement du marché résidentiel de New York montre qu'un marché locatif actif et très important peut fonctionner avec des réglementations variées, combinant libéralisme économique et contrôle municipal garant d'une certaine idée de l'intérêt général des citoyens et du bon fonctionnement de la cité*¹⁶⁷ ». Un tel point de vue est d'autant plus notable que l'abondance d'enquêtes et de données autour de cette question ont fait du cas new-yorkais un des plus régulièrement étudiés par les économistes (et en particulier par les détracteurs de l'encadrement des loyers). On voit ici à quel point la question n'est pas seulement économique (mettant en regard investissement et taux d'effort des ménages) mais également ancrée dans l'histoire politique locale.

San Francisco donne également l'exemple d'une ville où un contrôle des loyers est (ré)-instauré à la fin des trente glorieuses. La loi de 1979 s'applique aux immeubles en unipropriété mais pas aux copropriétés. Le loyer est libre au moment du changement de locataire et strictement encadré en cours de location (les hausses sont limitées à 60% de l'indice d'inflation et n'ont qu'exceptionnellement dépassé les 2,5%). Avec les fortes pressions découlant de la gentrification et de l'installation des travailleurs de la Silicon Valley (dont les protestations contre les *Google Bus* sont un effet direct), les propriétaires tendent de plus en plus à vendre leurs immeubles à des *developers* (dont le rôle est ici assez similaire aux

de statistiques alors disponibles et du fait qu'il s'agit moins d'un travail de recherche qu'un ouvrage servant un engagement politique.

¹⁶⁴ A titre d'exemple, les hausses autorisées pour 2014 se montaient à 4% pour les baux d'un an et 7,75% pour ceux de deux ans.

¹⁶⁵ Furman Center for Real Estate and Urban Policy, *Rent Stabilization in New York City*, 2011.

¹⁶⁶ Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, *Rent stabilization, principles and international experiences, A report from the London Borough of Camden*, London, LSE, 2014.

¹⁶⁷ Jean-Pierre Schaefer, « le locatif privé à New York, entre économie de marché et régulation municipale », *Métropolitiques*, 28/10/2013 ; Jean-Pierre Schaefer, « Comment New York « stabilise » les loyers privés », *Métropolitiques*, 04/06/2012.

marchands de biens français). Ils le font dans le cadre de l'Ellis Act de 1986 qui autorise les congés pour vente, tout en fixant des contreparties pour chaque locataire évincé, allant de 5 000\$ à 16 000\$.

B - Enjeux de l'encadrement des loyers

Nous ne revenons pas ici sur la question des effets de l'encadrement des loyers qui fait l'objet de la seconde partie de ce rapport, mais sur les enjeux qui ressortent de la mise en place, et surtout du maintien, de l'encadrement.

1-Régulation et droit de propriété

La première remarque qui s'impose est que l'encadrement des loyers ne peut être maintenu sans d'autres entailles au droit de propriété. Non seulement la limitation des loyers représente-t-elle en elle-même une intervention dans le jeu du marché, mais elle nécessite également de limiter un certain nombre de prérogatives du propriétaire, sans quoi l'action sur les loyers reste sans effet. En particulier, le droit de reprise du local est encadré à son tour. Sans cette limitation, les mises en congés de locataires seraient beaucoup plus nombreuses, soit pour contourner le contrôle des loyers soit pour des motifs spéculatifs (relouer plus cher à un autre locataire), ce que cherchent précisément à éviter les législations. Une des principales critiques formulées à l'encontre du contrôle des loyers vise cette restriction du droit de propriété qui, même s'il varie fortement d'un pays à l'autre, reste la plupart du temps la norme. En France, les critiques des propriétaires ont porté sur ce point avant même que les aspects économiques soient mis en avant. Madeleine Pitance, dont le point de vue résume bien celui des tenants de la propriété, évoque ainsi l'idée selon laquelle s'affermir progressivement « *une idée confuse de partage de la propriété au profit des occupants du local* » et que les locataires se sentent détenteurs d'une « *sorte de propriété indéfinissable* »¹⁶⁸. Une telle évolution est bien sûr critiquée par les propriétaires et leurs représentants au nom de la défense du droit de propriété, mais aussi à travers l'idée selon laquelle cette évolution favoriserait des pratiques douteuses, à la limite de la légalité et dans lesquelles « l'irresponsabilité » des locataires n'est jamais très loin. Le terme de « marché noir » revient ainsi régulièrement pour désigner les sous-locations à des prix plus élevés que les loyers légaux, ou encore le fait pour le locataire en place de faire payer une certaine somme quand il cède les lieux à un autre occupant sans résilier le bail. Cette pratique, désignée en France par l'expression « reprise de meubles » (le nouveau locataire rachète les meubles de l'ancien à un prix qui n'a rien à voir avec leur valeur réelle mais qui correspond à une sorte de droit au bail), fait ainsi l'objet de vives critiques. Les défenseurs de l'encadrement ont beau jeu, quant à eux, de dénoncer les pratiques abusives et les loyers excessifs pratiqués par les propriétaires en période de tension des marchés. Cette opposition est récurrente et excède la question de l'encadrement des loyers, qui ne fait que l'exacerber à certaines périodes : d'une part le droit absolu de propriété tel qu'il apparaît dans le code civil a été régulièrement raboté pour une série de motifs allant des préoccupations d'urbanisme à la prise en compte d'autres intérêts, comme dans le cas de la reconnaissance de la propriété

¹⁶⁸ Madeleine Pitance, *La crise de la construction d'habitation*, op. cit., p 132.

commerciale et du fonds de commerce en 1937 qui a donné lieu à des débats au moins aussi vifs que ceux sur le contrôle des loyers. D'autre part, les rapports de location sont traditionnellement conflictuels¹⁶⁹ et chaque déplacement de curseur en faveur de l'un ou l'autre groupe donne lieu à des frictions et des dénonciations réciproques.

Dans ce domaine, peu de voix se sont élevées pour faire valoir l'impact de ces mesures sur la régulation des rapports entre bailleurs et locataires. Or, si la complexité des dispositifs ne fait guère de doute et donne lieu à plusieurs critiques, on peut aussi noter qu'ils clarifient les responsabilités de chacune des parties notamment en matière de charges d'entretien. Les charges dues au propriétaire étaient comprises dans le reste du loyer et l'un des acquis de l'entre-deux-guerres est la distinction entre les deux. La loi de 1948 vise également à formaliser ces rapports : « *c'est d'ailleurs le mérite de la loi du 1^{er} septembre 1948 que d'avoir pu enfin créer entre les locataires et le propriétaire un nouveau « langage commun » dont le besoin se faisait sentir depuis plus de 20 années. La valeur locative calculée d'après la surface corrigée est enfin une base d'appréciation positive*¹⁷⁰. » Dans le même ordre d'idées, les impayés et les contentieux ont diminué après la première guerre, car les prorogations dépendent du bon paiement des loyers. L'avocat de la Société immobilière marseillaise Pierre Leverne, bien que critique envers le contrôle des loyers, note une diminution considérable du nombre de contentieux : un millier d'affaires avant guerre, pour un patrimoine d'environ 600 immeubles et 6700 logements, à peine une vingtaine au milieu des années 1920. Les impayés de cette société passent de 1% à 0,125% du total des loyers¹⁷¹. On peut noter que cet enjeu resurgit dans la France des années 1980. Les lois Quilliot (1982), Méhaignerie (1986), toutes deux fortement décriées, ont été élaborées dans un contexte où les loyers augmentaient plus vite que les prix et où le parc soumis à la loi de 1948 continuait de se réduire. Elles aboutissent à un compromis en 1989 avec la loi Mermaz-Malandain qui est encore régulièrement mise en cause par les représentants des propriétaires comme trop protectrice envers le locataire. Il n'est ainsi pas rare d'entendre que les garanties demandées par les propriétaires aux locataires s'expliqueraient par le risque que leur fait encourir cette protection (plus que par les tensions sur le marché locatif, les pratiques discriminatoires et, plus largement, le « tri social » que peut effectuer le propriétaire lorsque la demande excède l'offre).

Pour en revenir aux loyers en tant que tels, notons que les régimes de l'entre-deux-guerres ont été l'occasion d'instaurer divers modes de régulations. La France évolue vers une fixation légale des loyers par le Parlement (à partir de 1926, puis par le gouvernement après la loi de 1948). Cette évolution, qui, au moins pour la loi de 1926, était souhaitée par l'ensemble des forces politiques¹⁷² donne à l'État le rôle de garant d'un certain compromis et fait suite à la période de sortie du moratoire des loyers qui donnait une marge de manœuvre aux régulations locales, notamment par le biais des commissions arbitrales, et dans le fait de fixer des seuils de hausse dépendant de la taille des communes (cette pratique se maintient

¹⁶⁹ Susanna Magri, « Les propriétaires, les locataires, la loi : jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, vol.37 n°3, 1996, p. 397-418

¹⁷⁰ Claude Grison, 1956, op. cit. p. 44.

¹⁷¹ Pierre Leverne, *Une grande entreprise immobilière : la Société Immobilière Marseillaise*, Thèse pour le doctorat en Sciences Économiques et Politiques, Université Aix-Marseille, faculté de droit d'Aix, 1925

¹⁷² Simone Morio, 1976, op. cit.

d'ailleurs par la suite). La dimension locale ne disparaît toutefois pas totalement, notamment dans les moyens de recours qui laissent une marge d'appréciation aux acteurs locaux (qu'il s'agisse de cours de justice ou, comme dans d'autres pays européens, de commissions paritaires, laissant une place en général aux municipalités). Comme indiqué ci-dessus dans la présentation des systèmes mis en place par les différents pays européens, les pays d'Europe du Nord ont souvent laissé une place importante aux pouvoirs publics locaux, les municipalités au premier chef. Aux États-Unis, l'assouplissement du contrôle mis en place pendant les années quarante s'est fait par le passage de relais de l'État fédéral aux États et, dans de nombreux cas, aux communes. De façon schématique, les autorités –locales ou nationales– décident des hausses de loyer tandis que la décision de savoir si le niveau d'un loyer est trop élevé (ou s'il peut être relevé) par rapport à une référence locale est prise à l'occasion des recours des propriétaires ou des locataires auprès d'instances judiciaires ou politiques.

2-Rapports de forces politiques

Il semble difficile d'imputer les régimes d'encadrement des loyers uniquement à des idéologies hostiles à la propriété individuelle. Les motifs qui ont poussé à l'instauration de l'encadrement des loyers sont en effet conjoncturels avant d'être idéologiques. Il s'agit d'abord de la guerre et la protection des mobilisés et de leurs familles, puis l'objectif devient d'éviter une explosion sociale causée par des expulsions massives pour des raisons spéculatives. Il semble que le contrôle des loyers s'installe dans les périodes d'inflation (et un de ses objectifs peut être la lutte contre l'inflation, comme cela a été le cas en France en 1976). Plus précisément, les divers exemples historiques évoqués ici laissent penser qu'il s'impose dans des périodes de décalage entre les prix, les loyers et le revenu disponible des ménages, en particulier, lorsque la pression de la demande fait craindre des comportements spéculatifs des propriétaires. En ce sens, la pénurie engendre le contrôle des loyers plutôt que l'inverse.

Plus que l'idéologie, le rapport de forces social et politique peut en partie expliquer le maintien de ces mesures. Les détracteurs de ces mesures évoquent de façon récurrente la « démagogie » des gouvernements, dans un contexte d'épanouissement des associations de défense des locataires. L'opposition entre deux grands groupes aux intérêts opposés, si elle n'est pas neuve, se formalise d'ailleurs durant cette période puisque auparavant existaient surtout des groupements de défense des propriétaires et peu de mouvements de locataires¹⁷³. Pour ne citer qu'un exemple parmi de nombreux autres, datant de 1939 : *« Pour bien comprendre l'esprit qui anime cette législation, il faut partir de ce principe qu'à l'heure actuelle, la souveraineté paraît appartenir au nombre. Quels que soient le rôle social et l'importance des divers éléments en conflit la préférence sera souvent donnée par les pouvoirs publics à celui qui réunit le plus de membres. Ce despotisme s'est manifesté d'une façon évidente à l'égard de la propriété bâtie. En effet, bien que cette dernière constitue à elle seule près d'un quart du capital national, que le nombre de maisons atteigne le chiffre de 10 millions, on n'a pas hésité à la sacrifier, à la livrer aux entreprises de la démagogie. Il n'est*

¹⁷³ Susanna Magri, « Le mouvement des locataires à Paris et dans sa banlieue, 1919-1925 », *Le mouvement social*, n°137, 1986, p. 56-76

*pas possible d'expliquer différemment l'acharnement avec lequel les pouvoirs publics l'ont attaquée et ruinée depuis la guerre.*¹⁷⁴». Même si le fait de faire reposer l'explication uniquement sur la démagogie semble un peu courte, ne serait-ce que parce que le rapport numérique entre propriétaires et locataires reste à peu près le même avant et après la guerre, le rapport de forces est plutôt moins favorable aux propriétaires et propriétaires rentiers qu'à la fin du XIXe siècle. Certes la propriété privée reste une valeur cardinale qui sert de référence et de norme, mais l'influence des propriétaires rentiers a décliné¹⁷⁵, aussi bien politiquement qu'économiquement : plus encore que le contrôle des loyers, l'inflation a réduit à presque rien le rendement des placements fixes, en particulier les rentes d'État, entamant fortement leur revenu et contribuant à ce que Keynes a appelé « l'euthanasie des rentiers ».

Même du côté des promoteurs de l'intervention de l'État dans l'économie, cette vision est présente. Alfred Sauvy, Anita Hirsch, sa collaboratrice¹⁷⁶ ainsi que d'autres démographes de l'INED comme Louis Henry, ont ainsi contribué à diffuser l'image d'une politique décidée pour des motifs plus électoraux qu'économiquement efficaces. Ainsi, Anita Hirsch reconnaît la spécificité de la période : « *Bref, à tout moment de la période 1919-1939, le Parlement a eu l'impression que la situation exceptionnelle justifiait des mesures d'exception*¹⁷⁷. » Mais elle ajoute immédiatement, ajoutant à l'idée de démagogie celle de l'intérêt catégoriel : « *C'est surtout dans les catégories supérieures que jouaient le desserrement, le double logement, etc. Mais trop de parlementaires étaient personnellement touchés, directement ou chez leurs proches, pour accepter une telle solution*¹⁷⁸. » Une variante plus indulgente se trouve sous la plume d'auteurs qui mettent en avant les difficultés économiques de l'entre-deux-guerres : « *Le « climat » économique, on s'en rend aisément compte, va peser lourdement sur l'évolution du marché du logement et il explique en partie également les décisions des pouvoirs publics sur le plan juridique. Si en effet les préoccupations démagogiques n'étaient pas exclues des mesures d'intervention en matière de loyer, il faut reconnaître loyalement que ces mesures exceptionnelles apparaissaient souvent comme imposées par la situation anormale de l'économie française et les difficultés d'existence qui en résultaient pour les consommateurs.*¹⁷⁹ » Dans une certaine mesure, les travaux du BIT cités ci-dessus vont dans le sens de ce dernier point de vue : dans les pays qui ont pu stabiliser leur monnaie, le contrôle des loyers a vu ses effets limités (même s'il n'a pas disparu) tandis que les pays où l'inflation a été plus durable n'ont pas réussi à rapprocher les loyers des prix, malgré les mesures de relâchement du contrôle.

3-Perspectives économiques

La perspective dans laquelle les rapports du BIT sont rédigés n'est toutefois pas politique mais économique. Les conflits entre groupes sociaux, en l'occurrence propriétaires

¹⁷⁴ Pierre Cornille, *Valeur de la monnaie et valeur de la propriété bâtie urbaine depuis la guerre*, Thèse pour le doctorat de Droit, Université Aix-Marseille, 1939

¹⁷⁵ Hélène Michel, *La cause des propriétaires*, Paris, Belin, 2006.

¹⁷⁶ Anita Hirsch, « Sa collaboratrice », *Population*, 6, 1992, p. 1393-1396.

¹⁷⁷ Anita Hirsch, « Le logement », in Alfred Sauvy et Anita Hirsch, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, Economica, 1975, Vol 2. chapitre 13, pages p. 273.

¹⁷⁸ Idem p. 274.

¹⁷⁹ Claude Grison, 1956 (op. cit.), p 237.

et locataires, en sont absents. L'explication donnée au contrôle des loyers se situe ailleurs, dans le lien entre loyer et salaire. Le loyer est vu très explicitement comme un élément du salaire de telle sorte que toute hausse de loyer se répercute sur le niveau des salaires, ou au moins sur les pressions à la hausse des salaires. Les rapports de 1924 et de 1930 notent d'ailleurs que le contrôle des loyers a permis une certaine modération salariale à la sortie de la guerre sans laquelle le secteur productif aurait mis encore plus de temps à redémarrer. Bien qu'elle soit cohérente avec la perspective productiviste, et pour ainsi dire pré-keynésienne du BIT, cette thèse ne conduit pas ses experts à défendre le contrôle des loyers : ses effets supposés sur la construction suffisent à le disqualifier à leurs yeux comme politique de long terme, tout en la justifiant pour des situations exceptionnelles. Pour les experts du BIT (et pour les représentants des milieux de la construction en général), même si les constructions neuves ne sont pas soumises au contrôle des loyers, ce qui est généralement le cas, la construction pâtit du contrôle dans l'ancien qui habitue les ménages à un certain taux d'effort pour le logement. Il les décourage d'aller vers le logement neuf dont les loyers sont sensiblement plus élevés. Dans cette optique, plus l'écart entre les loyers du neuf et de l'ancien est élevé et plus l'attrait des logements neufs se réduit. Quelles que soient les réserves que l'on peut soulever contre ce raisonnement (qui suppose un taux d'effort uniforme alors qu'il conviendrait de distinguer entre différentes catégories de la population), c'est un élément intangible de l'argumentaire contre l'encadrement des loyers.

Il faut noter que la position du BIT n'est pas pour autant celle d'un retour au marché. D'une part, l'idée de distorsion imputable à l'action de l'État n'apparaît pas dans les rapports (favorables à l'interventionnisme). La situation considérée comme normale n'est pas tant le marché non régulé que le lien entre l'évolution générale des prix et celle des loyers. D'autre part le problème pointé est celui, classique du coût de production : d'un côté, le contrôle des loyers limite la rentabilité de la construction mais, de l'autre côté, la construction privée, pour être rentable, ne peut s'adresser aux ménages ouvriers. Les experts du BIT préconisent donc plutôt des mesures de soutien à la construction, seules susceptibles de réduire significativement les coûts de production et d'assurer une bonne adéquation entre coût du logement et revenu des ménages. L'idée est que les revenus doivent augmenter avant les loyers. Dans la conférence internationale du travail de 1960, la dernière consacrée à la question du logement, l'approche est sensiblement la même : les débats portent principalement sur les mesures favorables à la construction et l'encadrement des loyers dans le secteur privé est largement rejeté par les délégués nationaux (à l'exception de celui de l'URSS). L'approche dominante est alors que l'élévation du niveau de vie doit permettre, progressivement, que le pouvoir d'achat des ménages autorise un niveau de loyer suffisant pour couvrir le prix de revient des logements neufs.

Par ailleurs, la question de la rentabilité se pose pour les constructions neuves, pas pour les logements anciens. Les travaux du BIT ne fixent pas pour objectif un retour des loyers des logements anciens à un niveau de marché et semblent considérer que le fait de pouvoir entretenir ou rénover un logement déjà amorti est suffisant. Certains auteurs voient d'un œil favorable les mesures visant à substituer aux hausses de loyer une taxe sur les locations protégées dans l'ancien, tel que cela s'est pratiqué en Allemagne dans les années 1920. De telles taxes, dues par les locataires bénéficiant des protections légales, alimentent

des fonds destinés à financer la construction. D'après le rapport du BIT de 1924, le débat sur ce sujet de la « péréquation » a été particulièrement vif en France au début des années 1920, même si nous n'en avons que peu de traces. Alfred Sauvy, dont il vient d'être question, défend cette idée en 1947 dans une publication pour le BIT¹⁸⁰ : le « moteur capitaliste » de la construction ayant été réduit à peu de choses durant l'entre-deux-guerres, il conviendrait d'en monter un nouveau fondé sur ce principe de péréquation. Tout en indiquant qu'il serait irréalisable de revenir à un loyer de marché, ce qui demanderait de multiplier par 7 les loyers des locataires en place, il propose qu'une fraction du loyer payé soit destiné à la construction neuve, par le biais de la fiscalité, ne laissant aux propriétaires de logements anciens que la fraction nécessaire à l'entretien et aux réparations. Une trentaine d'années plus tard, Anita Hirsch reprend ce point de vue en une formule synthétique : « *La législation du logement a été une première brèche dans le principe de la propriété privée ; mais elle n'a pas été utilisée dans un but social et constructif, c'est sa faute essentielle*¹⁸¹. » Cette perspective n'a jamais été au fondement des politiques de loyer menées en France (on a vu qu'elle l'a été en Allemagne) mais ce point de vue mérite d'être souligné car il fait le lien entre politique des loyers dans le logement ancien et politique publique d'aide à la construction de logements, les deux approches étant le plus souvent distinctes. Par ailleurs, il montre de quelle façon sont considérés les bailleurs : la rente locative n'est ici justifiée que dans la mesure où elle sert d'incitation à construire.

La liaison loyer - salaire sur laquelle reposent la plupart des publications du BIT, et qui en fait l'intérêt par rapport aux approches qui restent centrées uniquement sur le logement, se retrouve également dans la thèse de Simone Morio¹⁸², à qui l'on doit l'approche la plus fouillée des débats parlementaires sur l'encadrement des loyers en France, et qui emprunte beaucoup au vocabulaire marxiste dominant de l'époque. Elle lit la réglementation sur les loyers comme un compromis assuré par l'État entre propriétaires et employeurs, au profit le plus souvent des seconds. Le souhait explicite de « maintenir la paix sociale », ainsi que le fait de ne pas accentuer la pression sur les salaires en limitant les loyers sont vus comme des interventions en faveur des employeurs : « *L'intervention de l'État dans le domaine des loyers n'a pas pour but la protection des locataires, mais celle des locataires situés dans les zones de concentration des travailleurs notamment salariés (zones urbaines) c'est-à-dire la protection des employeurs de ceux-ci contre les conflits sociaux que des loyers peuvent exacerber.*¹⁸³ » De 1914 à 1925 (période d'Union Nationale, de la chambre bleu horizon et des gouvernements de coalition), le poids de la dépression économique est supporté par les propriétaires qui voient leurs revenus baisser pour limiter les pressions sur les salaires. De 1926 à 1931 (cartel des gauches, nouvelle « union nationale » puis gouvernements de coalition), les revenus des propriétaires repartent à la hausse : ils bénéficient ainsi d'une part de la reprise économique (sans pour autant mettre en cause les revenus du « capital employeur » et de la main-d'œuvre) : Simone Morio parle de « compromis stable » pour ces années. La politique du Front Populaire, particulièrement en 1936, vise à accroître le pouvoir

¹⁸⁰ Alfred Sauvy, « Le problème du logement en France », *Revue Internationale du travail*, vol 52, 1947, p. 249-267.

¹⁸¹ Anita Hirsch, 1975, op. cit., p. 294.

¹⁸² Simone Morio, *Le contrôle des loyers en France*, Paris, CSU, 1976

¹⁸³ Simone Morio, op. cit., p. 309

d'achat des salariés. Dès 1937 cependant, après la « pause » du Front Populaire, un nouveau compromis est trouvé alliant le maintien des revenus de la propriété ainsi que ceux des employeurs, au détriment de la main-d'œuvre (stabilité des salaires mais hausse du taux d'effort des locataires). De 1941 à 1948 ce compromis vole en éclats et, jusqu'en 1948, les intérêts des propriétaires passent au second plan. On le voit, dans cette approche, la couleur politique des gouvernements, qui sont le plus souvent des gouvernements de coalition, a en définitive peu d'impact sur le type de politique suivie : les intérêts des employeurs prédominent et, lorsque la situation économique le permet, trouvent à s'allier avec ceux des propriétaires. Les locataires ne bénéficient pas, dans cette analyse, du contrôle des loyers à cause du défaut d'entretien des logements qui en résulte.

4- *Have and have not*

Les rapports du BIT posent peu la question de l'articulation entre les différents segments du parc de logements alors que cet aspect est essentiel. Elle est un peu plus présente après la seconde guerre mondiale, car l'émergence de nouvelles formes d'occupation (propriété occupante et locations dans le logement social) invite à penser les effets de la réglementation d'un secteur sur les autres. Comme qu'on l'a déjà mentionné, Léo Grebler soutient que le contrôle des loyers aux États-Unis a moins pénalisé la construction qu'il ne l'a orientée vers la propriété d'occupation, de telle sorte que les jeunes ménages accédants (les *have not*) auraient porté le poids de la hausse des coûts de l'immobilier tandis que les locataires en place bénéficiaient des protections légales (les *have*). Dans les rapports de l'entre-deux-guerres, ces enchaînements d'effets entre secteurs du logement ne sont pas exempts de glissements entre le volume global de logement et le logement ouvrier, qui est tantôt une catégorie spécifique et tantôt, parce qu'il est largement majoritaire dans les zones urbaines considérées, employé pour désigner le logement en général. La différence est parfois faite pour la construction neuve (et on a vu que les travaux sur les cycles de la construction opèrent cette distinction) mais plus rarement dans l'ancien qui est présenté comme populaire, dénué de confort et en voie de dégradation. Parmi les quelques exceptions, citons à nouveau les travaux d'Alfred Sauvy et Anita Hirsch pour qui le contrôle des loyers a surtout profité aux occupants des beaux logements haussmanniens et pas aux ouvriers (qui soit ne parviennent pas à se maintenir dans les lieux, soit voient leur logement se dégrader).

D'une certaine manière, et c'est là encore une des raisons pour lesquelles les approches politiques soucieuses d'égalité sociale ne militent parfois que faiblement en faveur du contrôle des loyers, l'inégalité entre le propriétaire et le locataire se serait déplacée entre catégories de locataires, entre *have* et *have not*. On voit bien que derrière l'opposition générationnelle entre « jeunes ménages » et « locataires anciens » se cache une vision qui se veut dynamique, et valorisant la mobilité résidentielle, à laquelle peut être opposée une vision privilégiant le maintien dans les lieux et la valorisation du statut de locataire. Notons toutefois que, sur ces points, il existe peu de travaux qui remettent en cause cette distinction entre *have* et *have not* (alors que beaucoup de locataires cherchant un logement libèrent dans le même temps un logement) ou qui portent sur la répartition sociale des *have* par rapport aux « *have not* », dont on peut pourtant penser que beaucoup appartiennent aux catégories populaires, et encore moins nombreux sont ceux qui tentent d'articuler les considérations générationnelles

aux différenciations socioprofessionnelles¹⁸⁴. Il en ressort toutefois, nous semble-t-il, que la dénonciation d'inégalités entre catégories de locataires imputables au contrôle des loyers relève en définitive de l'affirmation d'une certaine vision du rôle du secteur locatif comme favorisant l'accueil de populations mobiles et de peu de ressources, mais en transition vers des statuts socioprofessionnels et résidentiels plus valorisés (ou vers le logement social pour les plus démunis). Paradoxalement, c'est l'existence d'un parc locatif privé à bon marché (en particulier en France le parc de la loi 1948) qui a contribué à maintenir ce rôle là du locatif privé.

Conclusion

Si la guerre constitue la matrice du contrôle des loyers, l'entre-deux-guerres, période de troubles économiques, d'expérimentations et d'affirmation du rôle de l'État, le donne à voir dans la durée et sous des formes diverses. Le cas de la France n'est pas isolé et le contrôle des loyers a également perduré dans les pays régulièrement cités comme ayant réussi à trouver, ou retrouver, un niveau élevé de construction, dont la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Le paradoxe de la pérennité de ces régimes d'encadrement, largement décriés (jusque dans les rangs des tenants de l'intervention de l'État et de la régulation des marchés) s'explique en partie par des rapports de forces politiques et par le fait que la conjoncture a constamment été vécue comme exceptionnelle entre les deux guerres, même s'il évolue parfois vers des formes de régulation collective ancrées dans les habitudes nationales ou locales (comme en Allemagne de l'Ouest ou à New-York). On l'a dit, le contrôle des loyers ne résulte pas de modèles théoriques ni de doctrines. Il s'impose dans des conjonctures de fortes pressions sur les marchés du logement (hausse rapide des loyers en contexte d'inflation, poussées spéculatives...). La complexité des législations associées renvoie au fait que les dispositifs sont conçus comme provisoires et que des mesures de protection des locataires se superposent souvent à celles préparant la sortie du « régime spécial », sortie sans cesse retardée.

Les rapports du BIT qui nous ont ici servi de base font partie des rares études dépassionnées sur le sujet (ce qui ne signifie pas qu'elles sont neutres). Ils montrent en particulier à quel point l'inflation détermine les effets du contrôle des loyers. L'encadrement des loyers a perduré (certes sous des formes plus ou moins fortes) dans la plupart des pays mais ses conséquences sur l'indice des loyers par rapport aux prix ont dépendu de l'inflation. Les rapports mettent peu en avant d'autres déterminants du niveau de la construction tels que la démographie, la croissance urbaine, ou encore les taux d'intérêt (ces derniers étant en revanche considérés comme le principal facteur dans de nombreux travaux de contemporains sur la construction). S'ils ne défendent pas le contrôle des loyers, lui préférant d'autres formes d'intervention publique destinées à stimuler la construction, ils en reconnaissent la nécessité sous certaines conjonctures et défendent l'idée que les salaires doivent augmenter avant les loyers¹⁸⁵. Les travaux du BIT présentent un intérêt particulier par rapport à la littérature sur le

¹⁸⁴ Loïc Bonneval et François Robert, « Peuplement des centres-villes et mobilité des locataires, le cas de Lyon 1890-1940 », *Le mouvement social*, 2012,

¹⁸⁵ H. Umrath, « Rent policy in western Europe », *International Labour Review*, 1953.

sujet en ce sens qu'ils ne se limitent pas à la question de l'offre et du risque de défaut d'investissement faute de rentabilité, mais font également ressortir l'enjeu de la demande en plaçant au cœur de l'analyse la relation loyer-salaire. Notons que l'argument selon lequel la faiblesse des loyers libère le budget des ménages tout en permettant une certaine modération salariale a connu un regain d'intérêt dans la période récente.

Le maintien du contrôle des loyers durant les trente glorieuses invite à ne pas se contenter d'explications en termes de rapports de forces politiques. L'existence même du contrôle des loyers renvoie à une contradiction bien connue entre le coût du logement (ou plus exactement les conditions de la rentabilité de l'investissement privé dans le logement) et les capacités de paiement des ménages, notamment des ménages populaires, que résume bien l'expression de « marchandise impossible » de Christian Topalov¹⁸⁶. L'absence de conceptualisation et de justification théorique et politique du contrôle des loyers nous paraît résulter du fait que les théories réformatrices dont les fondations remontent (au moins) au XIXe siècle, qu'elles portent sur le logement social (au sens large) ou sur l'accession à la propriété, ont porté sur un monde à bâtir, ou rebâtir, plutôt que sur la régulation de l'existant, sur la construction neuve et pas sur le logement ancien. A bien des égards, la faiblesse des justifications du contrôle des loyers au regard de l'importance prise par ces dispositifs renvoie à l'insuffisance d'une réflexion sur le rôle de l'existant. Avec le développement de nouvelles formes d'occupation (propriété occupante et logement social), la question de la place de ce secteur du logement par rapport aux autres, ainsi que celle de ses caractéristiques propres (coût modique, forte mobilité résidentielle, confort réduit), qui sont elles-mêmes en partie imputables au contrôle des loyers, ont progressivement émergé.

¹⁸⁶ Christian Topalov, *Le logement en France, une marchandise impossible*, Paris, PNFSP, 1987. Sur l'approche historique à échelle européenne voir M. Harloe, *Private renting housing in the United States and Europe*, London, Croom Helm, 1985.

3. Éclairages complémentaires sur la période contemporaine :

Le secteur locatif privé et sa régulation dans les comparaisons internationales

Le contrôle des loyers ne peut pas être correctement appréhendé sans référence au contexte dans lequel il prend place et aux autres règles qui encadrent les relations entre bailleurs et locataires. Il faut également le placer dans le système de production de logements (locatif social et privé, accession) pour comprendre l'impact que peuvent avoir les différentes mesures sur l'accès au logement. Dans les développements qui précèdent, la diversité des formes prises par le contrôle des loyers, tout autant que la généralité du phénomène, ont été soulignées à plusieurs reprises. Cette tension entre spécificités nationales et régularités transnationales est une difficulté classique dans les études comparatives qui n'a pas de solution unique et définitive. La démarche de contextualisation qui particularise les situations nationales peut freiner les comparaisons internationales, tout particulièrement dans le cas de l'habitat. Cet écueil est symétrique à celui de l'universalisme, qui réduit les spécificités locales à quelques variables réductrices et suppose bien souvent qu'il existe une convergence liée à la globalisation et à la financiarisation. La démarche intermédiaire prônée par Lowe et Kemeny emprunte le chemin de la construction de typologies¹⁸⁷. Il existe bien sûr d'autres difficultés propres aux comparaisons, et en particulier, l'hétérogénéité des sources et des définitions¹⁸⁸, et le choix des pays entrant dans la comparaison (modifier la liste d'un ou deux pays peut modifier grandement la classification obtenue). Nous ne revenons pas ici sur ces critiques, si ce n'est pour souligner que la mise en œuvre d'une telle typologie représente en tant que tel un objectif de recherche qui sort du cadre du présent rapport. Il ne s'agit pas, en effet, de mener une démarche comparative ni d'aboutir à une typologie nouvelle mais, en s'appuyant sur des comparaisons déjà réalisées, de compléter les éclairages précédents par quelques remarques sur le secteur locatif privé et la réglementation qui l'encadre. Pour cela nous partirons des répartitions par statut d'occupation. Il s'agira ensuite de voir dans quelle mesure les spécificités nationales renvoient à des structures plus larges de l'économie et des Etats-providence. La forme des régulations propres au secteur locatif privé complétera ce panorama.

¹⁸⁷ J. Kemeny and S. Lowe, « Schools of comparative housing research : from convergence to divergence », *Housing Studies*, 13-2, p. 161-176, 1998

¹⁸⁸ Il semble que la seule étude sur ce thème s'appuyant sur une enquête à l'échelle européenne plutôt que sur des statistiques nationales soit celle de K. Kolb, N. Skopek, H-P Blossfeld, « The two dimensions of housing inequality in Europe. Are high home ownership rates an indicator of low housing values? », *Comparative population studies*, Vol. 38- 4, 2013, p. 1009-1040

A-Les comparaisons internationales

1-Le statut d'occupation du logement au fondement des comparaisons internationales

On peut tout d'abord rappeler quelques éléments de cadrage. Le statut d'occupation sert souvent de point de départ aux typologies concernant l'habitat. Dans une majorité de cas, le locatif privé n'est pas la forme la plus répandue mais arrive derrière la propriété et devant le logement social. Il existe des exceptions qui apparaissent dans le tableau suivant.

Tableau 20 : taille du secteur locatif privé par rapport au locatif social et à la propriété occupante (1998 à 2009) (19 pays)

	Locatif social excède locatif privé	Locatif privé excède locatif social
Propriété d'occupation excède la location (toutes formes confondues)	<u>Groupe 1</u> Grande-Bretagne Suède (ex groupe 4) Pays-Bas Danemark (ex groupe 2)	<u>Groupe 2</u> Grèce Espagne Irlande Norvège Portugal Australie Italie Canada Belgique Etats-Unis Norvège France Autriche
La location (toutes formes confondues) excède la propriété d'occupation	<u>Groupe 4</u>	<u>Groupe 3</u> Allemagne Suisse

Source : D. Maclennan, "The future of private rental housing : surviving niches or flexible markets", *Journal of Housing and the Built environment*, 26-3, 1998 p. 375-384; D. Andrews, Å. Caldera-Sánchez et Å. Johansson, « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Paper*, No. 836, 201

Ce tableau peut donner l'impression qu'il existe une norme en la matière puisque 13 pays sur 17 ont une majorité de ménages propriétaires occupants, et un secteur locatif privé plus important en nombre que le secteur social. L'Allemagne et la Grande-Bretagne constituent des cas atypiques, la première du fait de la taille du secteur locatif et la seconde du fait de l'importance historique du secteur social. Nous étudierons ces deux pays dans la suite de ce chapitre. Au-delà de ces exceptions, il ne faut pas déduire du tableau précédent l'existence d'une norme internationale. La répartition entre les trois statuts d'occupation des logements est en réalité très contrastée et montre la diversité des histoires nationales en la matière.

Tableau 21 : répartition par statuts d'occupation dans huit pays (2010)

	Location privée	Location sociale	Propriété occupante
Espagne	16% (dont occupants à titre gratuit)	2%	82%
Norvège	21%	3%	76% (dont coopératives)
Angleterre	17%	17%	65%
Etats-Unis	32%	3%	62%
France	25% (dont occupants à titre gratuit)	17%	58%
Pays-Bas	10%	32%	58%
Danemark	19%	28%	53%
Allemagne	47%	14%	39%

Source : T. Crook and P. Kemp (ed) *Private rental housing, comparative perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014.

Même s'il y a des écarts entre pays, dans l'ensemble, le parc locatif privé est plus urbain, plus ancien, et de moins bonne qualité (ce qui va dans une certaine mesure de pair avec le point précédent), que le reste du parc de logement. La qualité varie toutefois selon les pays. Ceux qui offrent un parc locatif privé de bonne qualité sont souvent aussi ceux où ce statut d'occupation est répandu (Autriche, Allemagne, Australie, Etats-Unis, Suède et, avec plus de variations : France, Pays-Bas, Royaume-Uni). Les logements privés mis en location sont de moins bonne qualité là où ils sont moins fréquents, dans des pays comme l'Espagne ou la Norvège. L'habitat individuel est en général moins représenté que le collectif même s'il y a des différences (les pays d'Europe continentale plus denses étant réputés offrir plus de logement en collectif). Il en résulte qu'il est parfois difficile de savoir s'il faut imputer les différences en termes de qualité, de confort, ou encore de type de bailleur au type de capitalisme et d'Etat providence ou à la forme du bâti.

Les propriétaires bailleurs sont majoritairement des personnes physiques, avec quelques exceptions comme le Danemark, l'Autriche et la Norvège où les personnes morales sont majoritaires. La France compte le plus de particuliers propriétaires bailleurs (95% contre 86% en Belgique, 75% en Angleterre, 60% aux Pays-Bas par exemple). A part en Espagne où une partie importante de l'entretien est réalisée par les locataires, les propriétaires prennent en charge la plus grande part des réparations et de l'entretien courant. Les locataires sont tout de même impliqués en France (pour les réparations mineures), au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et aux Pays-Bas. Les propriétaires bailleurs font très régulièrement appel à des entrepreneurs en Suède ou en Suisse mais, la plupart du temps, ils réalisent eux-mêmes les réparations mineures et ne font appel aux entrepreneurs que pour les plus importantes¹⁸⁹.

Le parc locatif accueille plus de ménages modestes que celui en propriété occupante, mais le rôle du parc privé dans ce domaine dépend de sa place relativement au logement social. Le rôle « social » du parc privé peut être d'autant plus important que le logement social est embryonnaire. Depuis l'article de Kemeny¹⁹⁰, on distingue ainsi classiquement des systèmes « unitaires » et « dualistes ». Dans les systèmes unitaires, le locatif privé et social

¹⁸⁹ Ces données sur les caractéristiques du parc locative privé et sur les bailleurs sont tirées de B. Kochan and K. Scanlon (éd.), *Towards a Sustainable Private Rented Sector—The Lessons from other Countries*, London Stock Exchange, 2011

¹⁹⁰ J. Kemeny, *From public housing to the social market: rental policy strategies in comparative perspective*, Routledge, 1995

sont relativement imbriqués et le locatif social, en concurrençant le locatif privé, doit limiter la croissance des loyers tout en assurant une offre de logement de bonne qualité (cas notamment de la Suède où les loyers du public déterminent ceux du privé). Les systèmes dualistes voient coexister le logement financé par les pouvoirs publics et le logement privé structuré par une logique de marché (comme en France ou dans la Grande-Bretagne d'avant Margaret Thatcher¹⁹¹). Les évolutions des deux secteurs peuvent alors diverger.

Cette distinction entre modèles dualistes et unitaires renvoie plus largement aux structures de l'Etat providence, ce qui ne doit pas étonner dans la mesure où les typologies existantes s'intéressent en général plus au logement social qu'au locatif privé. Dans ce domaine, la typologie d'Esping-Andersen¹⁹² sert souvent d'inspiration. Elle ignore pourtant totalement le logement, et se fonde sur les systèmes d'assurance chômage, retraite et maladie.

Le lien entre l'intervention publique dans le logement et le fonctionnement des Etats Providence n'est d'ailleurs pas si évident, et le rapprochement entre les deux est surtout caractéristique de la période des trente glorieuses et de la construction massive de logements¹⁹³. Pourtant la typologie d'Esping-Andersen a été plusieurs fois adaptée à ce domaine. On en voit notamment la trace dans les réflexions actuelles sur la transformation du logement social et de ses modèles à l'échelle européenne, réflexions qui par le biais de réseaux tels que le *European Network for Housing Research* (ENHR) ont donné lieu à plusieurs publications récentes¹⁹⁴. On peut ainsi classer les différents pays selon le rôle du logement social, et distinguer les régimes libéraux, avec une faible intervention de l'Etat, les régimes sociaux-démocrates, fondés sur l'intervention de l'Etat selon des principes universalistes et égalitaristes, et les régimes familiaux corporatistes, comme l'Italie (logement social réservé aux salariés du privé, les plus pauvres se logeant dans le locatif privé dégradé, avec l'aide d'organisations caritatives). Les transformations liées aux mouvements de dérégulation, de développement d'une économie de l'endettement ou encore de crise des Etats-Providence ont profondément affecté les caractéristiques et les trajectoires nationales, sans pour autant produire une homogénéisation des conditions.

¹⁹¹ On peut discuter du caractère dualiste du marché britannique (le Royaume-Uni disposant encore d'un parc abondant de logements sociaux), l'argument étant ici que l'Etat s'est retiré du financement de la construction de logements sociaux, pour lesquels la participation de promoteurs privés est requise.

¹⁹² Gosta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'Etat Providence*, Paris, PUF, 1990. Rappelons brièvement que la typologie distingue trois « mondes » : libéral, conservateur-corporatiste et social démocrate.

¹⁹³ Claire Lévy-Vroelant, « Le welfare vu du logement : Logement social et Etat-providence en question », in N. Houard (dir.), *Loger l'Europe, le logement social dans tous ses Etats*, Paris, La Documentation Française, 2011. 3 aspects écartent le logement du socle initial des Etats-providence : 1) Le logement ne fait pas partie des biens à garantir collectivement comme la santé et l'éducation, 2) l'idée de la propriété sociale du logement est antérieure aux Etats-providence, 3) mais l'idée que cette propriété sociale passe par l'Etat et les systèmes nationaux est tardive.

¹⁹⁴ Citons en particulier Claire Lévy-Vroelant et Christian Tutin (dir.), *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle, la révision générale*, Rennes, PUR, 2010 et Noémie Houard, *Loger l'Europe, le logement social dans tous ses Etats*, Paris, La Documentation Française, 2011. Nous nous appuyons également sur ce point sur la séance de séminaire de l'atelier 6 du Réhal (acteurs des marchés du logement) : « Marchés du logement et accession à la propriété : des modèles institutionnels et nationaux différenciés (9 juillet 2015), et notamment à l'intervention de Fanny Bugeja-Bloch, « Essai de typologie de modèles de logement en Europe ». Parmi les essais de typologie, retenons Malpass P., *Housing and the welfare state*, Palgrave Macmillan, 2005 ; Kurz K., Blossfeld H-P., *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*, Studies in social inequality, Stanford University Press, 2004

Reprenant en partie ces critères, la classification de Laurent Ghekière¹⁹⁵ s'est imposée ces dernières années. Elle comprend trois conceptions du logement social : *résiduelle* (logement social réservé aux groupes les plus défavorisés) *généraliste* (logement social à destination des plus pauvres mais également de ménages moyens-modestes), *universaliste* (où le logement social est susceptible d'accueillir tout type de ménage)¹⁹⁶. Tenant compte des trajectoires plus récentes, Yankel Fijalkow¹⁹⁷ combine les politiques d'accession à la propriété et le rôle du logement social. Il distingue ainsi trois cas. Le modèle *généraliste* dans lequel le logement social abrite des ménages dont les niveaux de revenus sont diversifiés. Ce groupe se divise entre pays du Nord, tels que la Suède, la Finlande (où les loyers du public servent de référence au privé) ou encore le Danemark (qui compte un large parc privé à but non lucratif), et pays de l'Europe continentale où les taux de propriétaires sont plus faibles : Autriche, Allemagne, France. Cette dernière est en général rattachée au modèle généraliste même s'il faut distinguer entre les plafonds de revenus qui ouvrent théoriquement le parc aux deux tiers des ménages et le fait que les 17% de logements sociaux tendent à loger des populations plus pauvres. La vocation généraliste du logement social fait largement débat lorsque le parc social tend à accueillir de plus en plus de ménages parmi les plus modestes. Le modèle *filet de sécurité* regroupe les pays où le logement social repose sur une vision caritative et est peu développé (Irlande, Espagne, Portugal). La propriété d'occupation y est très développée. Le modèle *dualiste* est caractérisé par un fort secteur associatif et coopératif et un logement social qui tend à se spécialiser dans l'accueil des populations modestes. Deux des pays concernés étaient « généralistes » avant de devenir « dualistes » : les Pays-Bas dont le parc social se segmente, et le Royaume-Uni qui conserve un abondant parc de logements sociaux (passé des municipalités aux *housing associations*), mais toujours plus orienté vers les plus modestes. Le troisième, l'Italie, reste assez proche des autres pays du sud mais les instituts de logements populaires (IACP, auparavant gérés par les employeurs mais dépendant des régions depuis la fin des années 1990) abritent les ménages les plus modestes.

2-Le secteur locatif privé et sa réglementation

Ces approches et ces typologies offrent de précieux points de repère, mais elles restent largement centrées sur le logement social. Le locatif privé, comme sa réglementation, n'y tiennent qu'une place secondaire. On peut dire, comme à l'égard de l'approche d'Esping-Andersen, que ces classifications mettent l'accent sur la dé-marchandisation (*de-commodification*) et non sur la régulation du marché. Or, si le secteur locatif privé apparaît, à certains égards, résiduel par rapport à l'accession à la propriété et au logement social, et, s'il

¹⁹⁵ L. Ghekière, *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Dexia, USH, 2008

¹⁹⁶ On a ainsi la répartition suivante. Résiduel : Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie, Slovaquie. Généraliste : Autriche, France, Grèce, République Tchèque, Slovénie mais aussi l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et la Pologne qui évoluent vers un modèle résiduel et la Finlande qui évolue vers le modèle universel. Universaliste : Pays-Bas, Suède, Danemark (ce dernier évoluant vers un modèle généraliste). Le Royaume-Uni pose question : il est résiduel dans le sens où son public est de plus en plus composé de ménages défavorisés mais continue à représenter un pourcentage important du parc de logements.

¹⁹⁷ Yankel Fijalkow, *Sociologie du logement*, Paris, La Découverte, 2011. Il s'inspire également de P. Massot, *La situation du logement dans six pays d'Europe : Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni*, Paris, IAURIF, 2007.

est traversé par les mêmes processus de dérégulation que le reste de l'économie, il peut être structuré par des règles spécifiques qui reflètent d'autres types d'interventions que celles qui ont façonné, puis ébranlé, les régimes d'Etat social.

Parent pauvre des études récentes sur les politiques du logement et leurs effets, le secteur locatif ancien a tout de même suscité ces dernières années plusieurs travaux de recherche. Des réflexions comparables à celles menées sur le logement social existent, notamment dans le cadre de l'ENHR avec des auteurs souvent cités dans ces lignes tels que Tony Crook, Peter Kemp, Peter Malpass ou Christine Whitehead, mais elles n'ont pas donné lieu à des prolongements ou à des traductions en français. En réalité, le regain d'intérêt pour ce secteur et sa réglementation remonte au milieu des années 1990, lorsque l'on constate l'arrêt de son déclin en Grande-Bretagne¹⁹⁸. A la même période, un certain intérêt se manifeste également en France, autour des problématiques de rénovation de l'habitat et de la façon d'inciter les propriétaires bailleurs à y contribuer, mais il ne débouche pas réellement sur l'émergence d'un domaine de recherche¹⁹⁹ et demeure à ce jour encore en friche : il manque de travaux récents sur les motivations économiques des propriétaires (la combinaison entre la recherche de stabilité, de rendement, de plus-value), ainsi que sur les autres déterminants de leurs choix (précaution pour la retraite, louer pour les études des enfants, rôle de l'héritage et décisions lors d'une succession, etc.), mais aussi sur la diversité de ce groupe social. La différence s'explique sans doute par le fait que la Grande-Bretagne est l'un des rares pays à avoir connu une expansion significative de son parc locatif privé depuis cette période. La question de la régulation (dans laquelle entre le contrôle des loyers) est centrale dans ce (modeste) courant de recherche.

Pour établir un panorama de la réglementation, Christine Whitehead et Kathleen Scanlon²⁰⁰ retiennent des critères portant sur les loyers et, plus généralement, sur la protection des locataires. La régulation des loyers fait partie de ces critères, avec la prise en compte de la réglementation du loyer initial (que les Pays-Bas sont les seuls à réglementer avec un système de points reflétant la qualité du logement) et du loyer en cours de location, le plus souvent en fonction d'indices (seuls l'Angleterre, l'Irlande et la Finlande n'appliquant pas ce type de contrôle). Le contrôle des loyers tel qu'il a existé dans l'entre-deux-guerres (gel, fixation d'un niveau nominal) a pratiquement disparu. Les loyers en tant que tels ne sont qu'une partie des systèmes de régulation, et les auteurs prennent également en compte la durée des baux, la facilité pour le propriétaire à reprendre le local et à le vendre, ainsi que les difficultés de mise en application de la réglementation. La plupart des pays ont ainsi une réglementation jugée « significative » (seuls les Pays-Bas en ont une « forte », et l'Irlande, la Finlande et la Grande-Bretagne une « limitée »). La France a une réglementation qui se distingue assez peu de celle des autres : contrôle des loyers en cours de location, encadrement des conditions de reprise du logement, durée moyenne des baux, mais aussi plus grande facilité qu'ailleurs à revendre son logement et difficultés d'application (longueur des procédures notamment). La durée de trois

¹⁹⁸ A. Crook and P. Kemp, "The revival of the private rented housing in Britain", *Housing Studies*, 11-1, 1996, p.51-68.

¹⁹⁹ La principale référence que l'on peut citer à ce sujet est l'ouvrage de Jean-Paul Lévy et Odile Saint Raymond, *Profession propriétaire*, Toulouse, PUM, 1992

²⁰⁰ C. Whitehead., S. Monk, S. Marrakanen S. and K. Scanlon *The Private Rented Sector in the New Century - A Comparative Approach*, Cambridge, Cambridge Center for Housing and Planning Research, 2012

ans des baux revient régulièrement dans la littérature sur le sujet, soit pour suggérer qu'une plus grande souplesse (des baux d'un an, deux ans ou de trois ans²⁰¹) rassurerait les bailleurs, soit pour noter la (relative) absence de protection des locataires à l'échéance de ces baux.

Les quelques pays qui ont un large parc locatif privé (Allemagne et Suisse notamment) ont aussi un éventail de mesures protégeant le locataire : non seulement les loyers sont encadrés, mais la durée des baux, les conditions de résiliation et les contraintes limitant la possibilité de revente quand le locataire est en place tendent à avantager le locataire. Schématiquement, plus le parc locatif privé est important (en proportion des autres secteurs du logement), et plus la réglementation a été développée. On peut prolonger le raisonnement en faisant l'hypothèse que, certes, le modèle d'Etat-Providence influence le degré de réglementation, mais qu'il n'explique pas tout et se combine au rôle qu'a progressivement acquis le secteur locatif privé. Le poids de l'existant est très important, et des mesures comparables menées dans des contextes différents n'auront sans doute pas les mêmes effets.

Le constat du poids de l'existant, même dans un contexte général de libéralisation, est partagé dans l'ouvrage, déjà maintes fois cité, dirigé par Tony Crook et Peter Kemp²⁰². Ils insistent également sur la diversité des pays et ne voient ni convergence ni divergence entre les pays. Cet ouvrage offre l'avantage de monographies approfondies qui allient, à la présentation de la réglementation, celle des incitations et des conditions d'investissement (conditions de crédit, fiscales, etc.) Cette perspective complète bien le tableau. Du point de vue de la fiscalité, l'ensemble des pays étudiés prévoient des déductions pour certains coûts (d'entretien, de réparation, voire des pertes de loyers en Autriche, Allemagne, Norvège et Espagne). Aux Pays-Bas les particuliers propriétaires bailleurs sont exemptés de taxes sur les loyers, de même que les propriétaires résidents en Norvège ou ceux qui louent aux bas revenus entre 18 et 35 ans en Espagne. De la même façon, l'imposition des plus-values censée inciter les bailleurs à maintenir les logements dans le secteur locatif est pratiquée dans l'ensemble des pays étudiés, même s'il y a des variations. Les propriétaires occupants bénéficient en général d'une imposition moins lourde. Dans 5 des 8 pays, les intérêts d'emprunt sont déductibles ou partiellement déductibles. Autre élément récurrent : les aides directes aux propriétaires ont partout régressé au profit des aides à la personne et se sont recentrées sur des objectifs spécifiques (comme l'incitation à améliorer l'efficacité énergétique).

²⁰¹ Alain Trannoy, Etienne Wasmer, « La politique du logement locatif », *Les notes du conseil d'analyse économique*, 10, octobre 2013

²⁰² T. Crook and P. Kemp (ed) *Private rental housing, comparative perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014

B - Libéralisation contre régulation ? Les loyers au Royaume-Uni et en Allemagne, 1945-2015.

Il s'agit dans ce chapitre de retracer l'évolution de deux pays qui reviennent fréquemment dans le débat sur le contrôle des loyers et qui peuvent apparaître comme deux figures opposées. Le Royaume-Uni, longtemps marqué par un parc social abondant et par le maintien du contrôle des loyers, a déréglementé le marché du logement sous la période thatchérienne, tout en favorisant l'accession à la propriété. Il a vu son secteur locatif décliner jusqu'au milieu des années 1990, avant de connaître un nouvel essor et d'attirer à nouveau les investisseurs, dans un contexte de très forte croissance des prix du logement. A l'opposé, l'Allemagne est le pays de l'Union Européenne où le parc locatif privé occupe la place la plus importante. En Europe, seule la Suisse a un taux qui lui est supérieur. Cette part est restée stable depuis les années 1980 (environ la moitié du parc total de logements). Les loyers et les relations propriétaires locataires sont strictement encadrés. L'Allemagne n'a pas connu, au moins jusqu'à la crise de 2008, la hausse des prix immobiliers qui a marqué ses voisins. S'inscrivant dans le modèle plus large de l'économie sociale de marché, l'organisation du secteur du logement en Allemagne mêle régulation, négociation et logique de marché mais ne s'oppose pas à cette dernière.

Dans le débat français sur le contrôle des loyers, l'Allemagne est apparue comme le modèle à suivre, même s'il a souvent été rappelé que les marchés locaux de l'habitat étaient bien différents des deux côtés du Rhin et que le caractère plus « tendu » des marchés des grandes agglomérations françaises rendait le modèle allemand impossible à transposer²⁰³. Dans le cadre d'une discussion qui oppose souvent de façon stéréotypée la logique libérale et celle de la régulation, les situations respectives de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne ne manquent pas d'intérêt, bien qu'elles présentent des spécificités qui limitent la portée des comparaisons. Nous n'avons d'ailleurs pas cherché à les comparer point par point, mais à montrer pour chacun d'entre eux, successivement, la place prise par le secteur locatif privé et par l'encadrement des loyers entre la fin de la seconde guerre mondiale et la période actuelle.

1-Le contrôle des loyers au Royaume Uni (1946-2015)

1945-1979 : contrôle des loyers et déclin du secteur locatif privé

Au Royaume-Uni, le contrôle des loyers a été généralisé durant la seconde guerre mondiale et s'est maintenu dans les années qui ont suivi. La situation du logement au Royaume-Uni au lendemain de la guerre est très dégradée : on estime que 6% à 9% du stock de logements a été détruit, un pourcentage à peu près équivalent à celui de la France ou de la Belgique. La pénurie est réelle sans pour autant avoir la même ampleur qu'en Allemagne (où 20% des logements ont été détruits). Un important programme de construction de logements est lancé, notamment dans les lotissements des villes nouvelles qui fleurissent après le *New Towns Act* de 1946. Il draine une grande part de l'investissement public (à la différence par exemple de la France qui privilégie la relance de l'industrie avant celle du logement) et se fait

²⁰³ Bernard Vorms, « le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France? », *Métropolitiques*, 02/04/2012

dans un contexte de contrôle des prix (des loyers mais aussi dans d'autres domaines) visant à assurer une certaine stabilité tout en modernisant l'économie²⁰⁴. Sans développer ici l'ensemble de la politique du logement qui se met en place (villes nouvelles, rôle des municipalités, etc.), on peut noter que le contrôle des loyers reste un enjeu essentiel bien après l'immédiat après-guerre²⁰⁵. Le maintien du contrôle des loyers pour les nouvelles constructions, les contraintes sur les permis de construire et l'absence de subventions pour le logement locatif privé ont orienté la construction privée vers l'accession à la propriété, enclenchant un mouvement de baisse de la part du locatif privé. Comme en France à la même période, l'empilement des législations successives sur les loyers rend la situation fort complexe, des logements similaires dans une même rue pouvant avoir des loyers très différents. Quelques assouplissements sont apportés au contrôle des loyers par les travaillistes dans l'immédiat après-guerre, mais ils restent mineurs et concernent principalement la possibilité pour les tribunaux des loyers de corriger les loyers jugés trop élevés ou trop bas (d'abord pour les meublés avec le *Furnished Houses Act* de 1946 puis pour les autres locations avec le *Landlord and Tenant Act* de 1949). En 1950, les loyers sont encore fréquemment à leur niveau de 1939. 500 000 logements locatifs sont vendus à des accédants entre 1939 et 1953, 1,2 millions entre 1953 et 1961²⁰⁶.

L'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur en 1951 entraîne un changement de politique du logement, facilitant notamment l'obtention de permis de construire²⁰⁷. Suite à la publication en 1953 au sein du gouvernement conservateur d'un livre blanc sur le logement portant sur la pénurie d'après-guerre, le gouvernement conservateur adopte le *Housing Rent and Repairs Acts* de 1954 qui autorise des hausses de loyers pour les logements les mieux entretenus ou ayant fait l'objet de travaux et dérègle les loyers des constructions neuves²⁰⁸. C'est désormais l'autorité locale qui se charge de déterminer si les logements anciens sont d'assez bonne qualité ou non pour voir le loyer du locataire encadré. Le *Housing Subsidies Act* de 1956 concrétise également le changement d'orientation du gouvernement britannique en matière de financement des logements. Le but est de stimuler la production de logements par les entreprises privées afin de mettre fin à la pénurie de logements qui sévit. Dans ce contexte, le débat sur l'abandon du contrôle des loyers est particulièrement vif en 1956 et 1957 (l'opposition travailliste cherchant notamment à maintenir les restrictions à l'éviction des locataires et le gouvernement faisant valoir que les montants des loyers des logements privés doit être augmenté pour permettre un meilleur entretien des logements).

Le *Rent Act* de 1957 marque une étape importante dans l'abandon du contrôle des loyers. Il libère les loyers des appartements les plus chers ainsi que les loyers à la relocation et offre une certaine latitude au propriétaire pour augmenter le loyer en cours de bail (hausse que

²⁰⁴ Martin Chick, « Reconstruction, modernisation et production dans une économie planifiée : le Royaume-Uni 1945-1951 », *Histoire, économie et société*, n°18-2, 1999, p. 303-324.

²⁰⁵ L'article de F.W Paish s'en fait l'écho. Cf. F. W. Paish, *The economics of rent restriction*, London, Lloyds Bank Review, 1950). Son analyse est reprise en 1972 par Arthur Seldon dans le recueil *Verdict on rent control*, cf. partie 2 du présent rapport.

²⁰⁶ A. E. Holmans, *Housing policy in Britain*, Croom Helm, London, 1987.

²⁰⁷ Pour cette partie, cf. Peter Kemp, *Private renting in transition*, Chartered Institute of housing, 2004.

²⁰⁸ Il a également pour but d'augmenter le nombre de propriétaires-occupants du parc immobilier britannique, tout en réduisant l'octroi de subventions des autorités locales pour la construction de logements par le biais de la taxation.

le locataire peut contester si le logement n'a pas été entretenu). Le *Rent Act* fixe ainsi en fonction de la valeur imposable d'un ménage, s'il est possible ou non d'avoir recours à l'encadrement de son loyer par un prix plafond. En un mot, le gouvernement britannique tente de mettre fin à la pénurie de logements en mettant en place des dispositifs favorisant une transition vers le marché libre : «*Avec le Rent Act de 1957, le gouvernement poursuivait deux objectifs. Tout d'abord la hausse des loyers contrôlés devait rendre possible, et même avantageux, l'entretien et l'amélioration des biens par les propriétaires. En second lieu, la sortie du contrôle devait réduire la sur-occupation comme la sous-occupation en incitant les ménages à rechercher des logements plus conformes à leurs besoins, et augmenter le stock de logements locatifs en encourageant la découpe en appartements des propriétés les plus vastes, en décourageant la vente, et en créant un véritable marché de la location privée.* »²⁰⁹

Malgré l'assouplissement du contrôle des loyers, l'investissement dans le locatif privé ne repart pas (à l'instar de ce qui s'est passé en France après la loi de 1948). La part du secteur locatif privé continue à diminuer, d'une part du fait de l'attrait pour la propriété occupante, mais également parce que de nombreux propriétaires utilisent les dispositions de ces lois pour se défaire des locataires en place, augmenter le loyer ou revendre. Entre avril 1951 et décembre 1961, le parc immobilier locatif dont les loyers sont encadrés passera de 45% à 25%. Ce processus est appelé *rachmanism*, du nom d'un important propriétaire proche du parti conservateur, Peter Rachmann, dont les pratiques, consistant à intimider les locataires pour leur faire quitter leur logement et le revendre, ont fait scandale. Les représentations négatives associées au propriétaire bailleur, et par association à la location, s'enracinent au Royaume-Uni durant cette période. A l'inverse, la croissance économique et la prospérité favorisent l'accès à la propriété et son image positive. Deux interprétations divergentes peuvent être formulées à l'égard de cet échec : pour les conservateurs, il est lié au fait que les controverses autour du *Rent Act* les ont forcés à en réduire la portée et ont empêché le retour à de réelles règles de marché. Les travaillistes soutiennent quant à eux que le fonctionnement de marché ne suffit pas à résorber la pénurie ni à assurer la bonne qualité des logements²¹⁰.

Dans les années 1960, sous la houlette du gouvernement travailliste, l'encadrement des loyers évolue du contrôle vers la régulation²¹¹. L'objectif n'est pas seulement d'encadrer les loyers mais de redonner une certaine protection aux locataires. Le *Rent Act* de 1965 donne aux locataires la possibilité de contester le montant du loyer devant un comité (à la hausse ou à la baisse). Un loyer équitable (*fair rent*) peut être fixé par un *rent officer* indépendant, une fonction instaurée par la loi. Le propriétaire, le locataire ou encore les deux conjointement, peuvent demander que le loyer fixé soit fixé de cette façon. Cette loi vise à accommoder les propriétaires tout comme les locataires et à refléter le plus possible le montant des loyers du marché. Elle s'étend également à la construction neuve, mais cette dernière est réduite comme

²⁰⁹ Alan Simmonds, "Raising Rachman, the origins of the rent act", *The historical journal*, vol 45, 2002, p. 843-868 : «*The government had two principal objectives for the 1957 Rent Act. First, increases in controlled rents would make it possible, and profitable, for landlords to maintain and improve their properties. Secondly, decontrol would reduce over-crowding and under-occupation by encouraging people to move into accommodation more appropriate for their needs, increase the stock of rented housing by encouraging the conversion of larger properties into flats, discourage sales, and begin to create a free market to rent.*»

²¹⁰ Alan Simmonds, *idem*.

²¹¹ Tony Crook and Peter Kemp, *Transforming private landlords*, Chicester, Wiley-Blackwell, 2011.

peau de chagrin (l'essentiel de la construction est à destination des accédants à la propriété ou, s'il s'agit de locatif, concerne du logement social porté par les municipalités, *council housing*). Par ailleurs, le soutien à l'accession à la propriété prend de l'importance avec l'abandon de la taxation sur les loyers imputés (1963) et des déductions d'impôts pour les ménages remboursant des prêts immobiliers (1967). La résidualisation du parc locatif privé, dépassé par le secteur social, se poursuit dans la décennie suivante. Ce secteur du logement ne semble plus représenter d'enjeu majeur. Dans le même temps, comme dans d'autres pays européens, les aides à la personne commencent à prendre de l'importance. A leur retour au pouvoir en 1974, les travaillistes passent un nouveau *Rent Act* dont la portée est limitée : il vise principalement à encadrer les locations meublées qui étaient fréquemment un moyen de passer outre la réglementation des loyers.

Les quatre décennies qui suivent la guerre voient donc un déclin ininterrompu de la place du secteur locatif privé, indépendamment des fluctuations de la législation et des alternances politiques. Ce déclin, qui se prolonge durant les années 1980 et jusqu'au milieu des années 1990, se mesure également dans l'évolution du profil des propriétaires, qui sont rarement des investisseurs et fréquemment des héritiers, parmi lesquels une proportion importante de veuves. Les sociétés privées qui représentent encore dans les années 1960 un tiers des propriétaires bailleurs tendent à se désengager et n'en représentent plus que le quart à la fin des années 1970. On trouve tout de même encore une proportion importante de gros propriétaires (détenant plus de 100 logements), parmi lesquels ces sociétés prédominent : 15% en 1963 (et 32% à Londres), 26% en 1976²¹².

Les années Thatcher

Les années Thatcher marquent un tournant dans la politique du logement britannique. Le *Housing Act* de 1980 a été adopté par le gouvernement britannique, suite à l'élection de Margaret Thatcher en 1979. Il prévoit la mise en place de la politique du *right to buy*, c'est-à-dire du droit à l'achat du logement social par l'occupant pour une somme modique en fonction du prix du bail et des années passées dans ce logement. En moyenne, les prix des logements sociaux qui étaient vendus à leurs occupants représentaient 40% du prix du marché du logement à l'achat et ce fut un des arguments qui a mené à son élection en 1979 et à la réélection du gouvernement de la dame de fer en 1983²¹³. Outre les motivations idéologiques en faveur de la propriété privée, Thatcher s'assurait de cette façon aussi que le gouvernement britannique n'avait plus à financer des sommes importantes en subventions aux autorités locales qui s'occupent de la gestion des logements sociaux publics. Ces mesures ont conjointement été mises en place avec d'autres facilitant l'accès au crédit. Entre 1980 et aujourd'hui, plus de 2 millions de ménages ont acheté le logement qu'ils louaient auparavant. Le nombre de propriétaires suite au *Buying Act* est passé de 56,4% à 65,8% entre 1981 et 1990 puis le nombre de logements sociaux des autorités locales est passé de 30,4% de l'ensemble des logements britanniques en 1981 à 22,1% en 1990. L'État se désinvestit non

²¹² Ces traits sont notés dès les années 1960 : J.-B. Cullingworth, *Housing in transition*, London, Heinemann, 1963. Ils ont été confirmés par plusieurs études résumées dans T. Crook et P. Kemp, *Transforming private landlords*, op. cit.

²¹³ Nick Bullock, « Libérer le marché ou créer la crise : le logement pendant les années Thatcher 1979-1990 », *Le mouvement social*, N°245, 2013, p. 123-135

seulement de sa mission de création de logements, mais également d'une bonne partie de la gestion du stock de logements en favorisant les propriétaires occupants, et ce dès 1980²¹⁴. L'érosion de la part du logement locatif privé semble s'arrêter dans les années 1980, pour se stabiliser autour de 10%. Le fait marquant de cette période est surtout la baisse rapide de la part du logement social sous l'effet du *right to buy*.

De plus, le *Social Security and Housing Act* de 1982 mis en place par le gouvernement de la dame de fer vise à s'imposer comme : «une étape clé de la mise en place d'un système unique de sécurité sociale et d'aide au logement, qui vient remplacer l'ensemble des diverses subventions et allocations-loyer précédemment distribuées. Une fois posé par le gouvernement le principe d'une réforme qui n'entraîne aucune augmentation du coût du logement, l'introduction de nouvelles subventions se traduit pour un grand nombre d'allocataires par une baisse réelle des revenus, qui elle-même consolide le cercle vicieux de la pauvreté et des aides sociales. Parmi les conséquences notables de la loi de 1982, il faut aussi mentionner l'attribution du pouvoir décisionnel central en matière de logement au Département de la santé et de la sécurité sociale, tandis que les collectivités locales sont chargées de la mise en place et du suivi des nouvelles mesures. Désormais en première ligne, elles se sont trouvées confrontées à la charge exponentielle des mesures de contrôle destinées aux demandeurs de prestations sociales, évolution qui a largement contribué à éroder l'ancien cadre de relations généralement bienveillantes entre les autorités locales et leurs locataires²¹⁵.» On voit donc une des conséquences des coupes et de la réingénierie de la politique du logement de Mme Thatcher.

L'accession à la propriété privée est encore renforcée par la déréglementation des sociétés de crédit immobilières lors de l'adoption du *Building Societies Act* de 1986²¹⁶. Ces sociétés peuvent maintenant entrer en concurrence avec les banques pour les prêts immobiliers. Ces mesures visaient à stimuler la construction de logements de la part de promoteurs immobiliers et à faire revenir sur le locatif privé les investisseurs, et en particulier les sociétés privées qui avaient déserté ce secteur. Le *Business Expansion Scheme*, dispositif devant originellement aider à la création d'entreprises, est ainsi rendu accessible aux sociétés privées investissant dans l'immobilier. Il leur octroie des réductions fiscales censées rendre l'investissement plus profitable. Le résultat a été peu concluant puisque 80 000 logements seulement en 5 ans ont été acquis par ce biais. Une des raisons semble être que la durée des déductions fiscales incitait à une revente rapide plutôt qu'à miser sur les revenus locatifs sur le temps long²¹⁷.

Le *Housing Act* de 1988 représente l'ultime étape de la suppression du contrôle des loyers. Il vise à aboutir à une complète (*full*) dérégulation. Il met fin à toute limitation du montant des loyers pour tous les nouveaux locataires ou encore pour un locataire qui décide de changer de logement, après le 1er janvier 1989. Il renforce également le droit de reprise du

²¹⁴ Ray Forrest, Alan Murrie, *Selling the welfare state : the privatisation of public housing*, London, Routledge, 1988.

²¹⁵ N. Bullock, op. cit.

²¹⁶ *Ibid*

²¹⁷ Tony Crook et al., "The Supply of Privately Rented homes Today and Tomorrow", York, Joseph Rowntree Foundation, 1995.

propriétaire, au nom de l'idée selon laquelle les protections accordées au locataire représentent un risque pour le bailleur et limitent l'investissement. Deux types de baux sont rendus possibles : soit à durée déterminée, courte, *assured shorthold* (6 mois au minimum, avec possibilité d'extension mais au terme desquels le propriétaire est assuré de pouvoir reprendre le local) soit à durée indéterminée. Dans ce deuxième cas, les conditions de révision du loyer ne sont pas fixées réglementairement mais figurent dans les clauses du bail. En cas de contestation, un recours est possible auprès du *rent assessment committee* qui fixe le loyer en référence au prix du marché. Les baux à courte durée prédominent et représentent 64% des locations du secteur privé en 2008.

Plus généralement, les objectifs de la politique du logement de Margaret Thatcher qui étaient d'augmenter la production de logements par les entreprises privées sont souvent jugés sévèrement: « *Cette déréglementation ne produit cependant pas les résultats escomptés : au lieu d'une hausse des investissements privés et d'une amélioration de l'offre et de la qualité des logements du secteur privé, on assiste à une hausse brutale des loyers, tandis que dans le même temps, les investisseurs profitent de la hausse des prix de l'immobilier pour réaliser des bénéfices en liquidant leurs titres. En 1990, les dépenses gouvernementales en allocations-logement ont presque doublé par rapport aux années 1986-1987 : on est passé de 996 à 1779 millions de livres, sans qu'on observe pour autant une augmentation notable de l'offre en logements locatifs privés*²¹⁸. » Comme en 1957 (et comme en France en 1948) la sortie du contrôle des loyers, assortie de l'essor de l'aide à la personne, ne relance pas la construction ni l'investissement. Il est vrai que ces politiques de dérégulation peuvent n'avoir que des effets plus tardifs, et seulement en lien avec d'autres mesures, en particulier des incitations à investir. De fait, la reprise du secteur locatif se dessine au milieu des années 1990.

La reprise du secteur locatif

La politique en matière de logement locatif ne s'arrête pas avec la dérégulation de 1988. Les mesures qui suivent visent à favoriser le fonctionnement de marché, à sanctionner les pratiques les plus abusives, à améliorer la qualité de l'information (par exemple à travers un indice des prix, mis en place par le secteur privé de l'immobilier). En 1996, la position des propriétaires est encore renforcée (fin de la période de 6 mois minimum pour les locations, plus grande facilité d'expulsion en cas de manquement du locataire). Le « New Labour », de retour au pouvoir en 1997, n'envisage pas de revenir au contrôle des loyers mais de sanctionner les mauvaises pratiques et d'encourager les bonnes : « *encouragement, support and education rather than further heavy regulation* »²¹⁹. Il poursuit une politique d'équipement du marché : diffusion de l'information légale et économique, appui au mouvement de professionnalisation des métiers de la gestion immobilière (à travers le soutien aux organisations professionnelles), systèmes d'accréditation des « bons » propriétaires. Les politiques visant à favoriser le retour des investisseurs institutionnels et des sociétés immobilières dans le secteur du logement locatif n'ont pas eu plus de succès que le *Business*

²¹⁸ N. Bullock, op. cit.

²¹⁹ Department of the Environment, Transport and the Regions, *Quality and Choice: A Decent Home for All, a Housing Policy for England*, London, 2000.

Expansion Scheme : les *Housing Investment Trusts* (HITs, 1996) et les *Real Estate Investment Trusts* (REITs en 2006) n'ont créé que des marchés de niche²²⁰.

Malgré ces échecs, le déclin du secteur locatif s'enraye dans les années 1990. Les raisons à cela se trouvent en partie dans la hausse très importante du prix de l'immobilier à partir du milieu des années 1990. A cause de cette hausse, les difficultés de l'accession à la propriété, notamment pour les primo-accédants, conduisent à une hausse de la demande pour le logement locatif. Du côté de l'offre, le principal dispositif ayant accompagné la reprise de l'investissement dans le locatif privé est d'initiative privée. Il s'agit des emprunts « *Buy to let* » (BTL) introduit par le principal groupement d'administrateurs de biens (*Association of Residential Letting Agents* –ARLA) en lien avec des prêteurs immobiliers. Offrant des conditions d'emprunt assez favorables, mais proches de celles des propriétaires occupants, ces emprunts se caractérisent par l'obligation de confier la gestion à un administrateur de biens. Il semble que cela a été perçu comme un gage de sécurité et ces prêts ont connu un très grand succès passant de 28 000 à plus d'un million entre 1998 et 2008. L'évolution des conditions d'endettement a joué un grand rôle dans l'expansion de ce système (en 2008 le prêt peut représenter 80% de la valeur du bien, l'apport demandé a baissé de 30% à 20% de cette valeur en dix ans). Les bailleurs ayant investi grâce à ce dispositif sont des particuliers qui ont moins de propriétés que les bailleurs anglais traditionnels (la majorité n'en a qu'une alors qu'en 1989 plus de la moitié des bailleurs détenaient au moins 5 logements). Ils ont surtout investi dans des biens récents, voire neufs, où les coûts d'entretien sont plus faibles. Seule une minorité de bailleurs plus aguerris et pouvant consacrer plus de temps à la réhabilitation se sont risqués dans l'ancien. Mais la caractéristique principale de ces *BTL Landlords* est le poids du crédit dans leur opération : 75% d'entre eux sont endettés (contre seulement 25% des bailleurs en 1989). Les héritiers ont pratiquement disparu (ils représentaient le tiers des bailleurs en 1989). Une étude menée sur les propriétaires bailleurs écossais montre que les motivations ont changé : 5% seulement privilégient le revenu locatif (contre 15% pour les bailleurs d'avant 1990), 30% recherchent en premier lieu une plus-value (contre 10% avant 1990), et 38% recherchent les deux (contre 41% auparavant)²²¹. Le rendement à long terme intéresse donc de moins en moins ces particuliers, mais leur calcul n'est pas pour autant systématiquement court-termiste puisque 13% achètent un logement à louer pour y vivre plus tard ou pour y loger un membre de sa famille (contre 5% avant 1990). De fait, le développement d'une économie basée sur l'endettement des ménages et la croissance des prix immobiliers est le principal moteur de ce boom du secteur locatif. La crise de 2008, qui a fortement affecté ce secteur, semble n'avoir marqué qu'un temps d'arrêt provisoire à la diffusion de ce type d'investissement. Certes, la dérégulation menée à l'ère Thatcher et confirmée par le « *New Labour* » a pu avoir un rôle, mais ce boom de l'investissement dans le locatif privé renvoie plus fortement encore aux conditions financières²²².

²²⁰ Tony Crook and Peter Kemp, *Transforming private landlords*, op. cit.

²²¹ D. Rhodes, « Buy-to-let landlords », in D. Hugues et S. Lowe, *The private rented housing market : regulation or deregulation?*, Ashgate, Aldershot, 2007.

²²² Peter Kemp, « The transformation of private renting », in P. Malpass & R. Rowlands, *Housing markets and policy*, London, Routledge, 2009

Conclusion sur le cas britannique

Depuis la fin de la Deuxième Guerre, la production de logements a vécu trois phases différentes. Tout d'abord, entre 1945 et 1979, le taux de ménages propriétaires de leur logement a nettement augmenté tout comme la proportion de logements sociaux. Dans le même temps, la proportion du nombre de locataires privés n'a pas cessé de chuter. Suite à la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement britannique a fourni jusqu'en 1979 des subventions visant à construire des logements sociaux et privés pour propriétaires occupants destinés à combler le manque de logements. Les loyers sont restés encadrés, ou partiellement encadrés, pendant cette période. Malgré les assouplissements du contrôle des loyers, le parc locatif est devenu résiduel, ce qui tend à montrer que, comme en France mais avec plus de netteté encore, la logique de marché n'a pas redonné de vigueur à ce secteur. Les secteurs qui font l'objet d'investissements publics importants et qui ont été ciblés par les politiques du logement ont en revanche connu une forte croissance.

De 1979 au début des années 2000, le nombre de propriétaires occupants a continué à augmenter au détriment du nombre de logements sociaux. Ce phénomène est lié à la dérégulation du marché du logement, à la déréglementation bancaire qui a permis l'endettement des ménages, ainsi qu'à la chute des investissements de l'État en matière de logements sociaux tel que voulu par le gouvernement de Margaret Thatcher. De plus, depuis 1995, alors que l'augmentation de l'endettement des ménages et de l'État a pris une tournure encore plus importante que dans les années 1970, l'État, comme les autorités locales, a continué à diminuer le financement des logements sociaux²²³. La hausse du prix des logements à l'achat est telle que beaucoup de ménages se tournent vers la location dans le secteur privé.

De plus, malgré la crise financière de 2008 et l'écroulement du secteur financier britannique qui prend des proportions considérables dans l'économie, le prix du logement à Londres a augmenté de 40% entre 2008 à 2014. Ce phénomène favorise l'augmentation du nombre de locataires de logements privés. Le boom de l'investissement locatif, notamment dans le cadre des emprunts *buy to let*, assure une offre en face de cette demande, offre largement nourrie par les conditions d'endettement. Dans ce contexte, les appels actuels d'une partie des travaillistes à un retour au contrôle des loyers (ou plutôt à la « stabilisation ») est susceptible de heurter les intérêts de cette nouvelle classe de propriétaires bailleurs, mais apparaît également comme la résultante presque mécanique du renouveau du locatif privé depuis une vingtaine d'années. Dès lors que le parc locatif privé sort d'une dynamique de résidualisation et qu'il loge des populations diversifiées, dont certaines souhaitent s'installer dans la durée, la demande de protection du statut de locataire et de limitation des hausses de loyer apparaît presque naturellement.

²²³ Peter Malpass, « Privatisation et logement social au Royaume-Uni », in Noémie Houard (dir.) *Loger l'Europe, le logement social dans tous ses Etats*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 21-35.

2-L'encadrement des loyers en Allemagne (1945-2015).

De l'aide à la pierre au *Wohngeld*

Le secteur du logement en Allemagne illustre à bien des égards les principes de l'économie sociale de marché. À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, on estime qu'il y a une pénurie de 5 à 6 millions de logements²²⁴. Le pays, sous tutelle dans l'immédiat après-guerre, est à reconstruire et l'enjeu du logement est absolument crucial. En République Fédérale d'Allemagne (RFA), les mesures dans ce domaine sont prises très rapidement après l'adoption de la loi fondamentale, comme on l'a indiqué dans la partie précédente. Les mesures de gestion coercitive de l'habitat public (*Wohnungszwangsbewirtschaftung*) prévoient plusieurs dispositifs contraignants pour répondre à cette pénurie. Tout d'abord, l'interdiction de révoquer des accords oraux entre propriétaires et locataires pour la signature des baux locatifs. Ces mesures prévoient également l'obligation de régulariser le contrat oral par un acte notarial. De plus, on prévoit la réquisition des logements vacants et leur allocation à des demandeurs selon des critères sociaux qui traduisent l'urgence de la situation des personnes, et le droit de chaque commune de recenser et de publier les loyers et de fixer le montant des loyers en fonction de l'état des lieux par un prix plafond par logement. Il faut également noter qu'en RFA, il faut attendre 1949 pour voir émerger une politique de logement coordonné par l'État allemand (cf. chapitre précédent).

En République Démocratique Allemande (RDA), il y a poursuite du dirigisme étatique à travers la construction de grands ensembles comme le faisait le régime national-socialiste. De plus, les propriétés privées sont collectivisées.

Nous allons ici principalement aborder la production de logements en RFA entre 1949 et 1990. Bien que la période communiste de la RDA soit intéressante, nous n'analyserons pas cette période dans ce territoire de l'Allemagne étant donné l'ampleur des différences de la politique de production de logements de l'Allemagne de l'Est avec les régimes capitalistes auxquels nous nous intéressons dans ce travail.

La loi sur l'habitat du 24 avril 1950 (*Wohnungsbaugesetz*) permet de mobiliser du financement public pour la construction de logements sociaux. Comme décrit ci-dessous, la collectivité intervient sur le marché sans le remettre en cause. L'objectif était de construire 2 millions de logements pour 1956. Cet objectif était déjà atteint en 1953 et finalement 3,3 millions de logements sociaux ont été construits en 10 ans de 1950 à 1959²²⁵. Plus précisément, 327 000 unités de logement social ont été construites en moyenne chaque année durant cette période. En cette même époque, 2,7 millions de logements privés sans subvention publique ont été terminés. En parallèle, la loi prévoyait trois types de régimes en ce qui concerne l'encadrement des loyers²²⁶. On prévoit tout d'abord le maintien du gel des loyers pour les logements construits avant 1949. Également, la loi laisse une certaine liberté de

²²⁴ Isa Aldeghi, Nelly Guisse, Sophie Lautie, Lara Muller, Jörg Müller, « Efficacité et équité du logement social français, une comparaison avec le modèle allemand », *Cahiers de recherche du Credoc*, n°C308, 2013

²²⁵ Idem.

²²⁶ Jay Rowell, « Le financement des logements sociaux en RFA 1949-1975. Origines et paradoxes d'un engagement limité de l'État fédéral » *Histoire et Sociétés*, alternatives économiques, 2006, pp.26-37. cf également chapitre précédent.

fixation du montant du loyer des logements neufs construits sans aide de l'État et indexation des loyers dans les logements sociaux. Les fonds publics destinés à la construction de logements impliquent obligatoirement un contrôle des loyers et une sélection des locataires de la part de la municipalité. La catégorie de « logement social » désigne les logements produits à l'aide de subventions publiques et dont les loyers sont conventionnés, mais ne renvoie pas, comme dans la plupart des autres pays, à la nature du propriétaire ou du locataire. Il n'existe qu'un seul contrat de bail. Cette particularité allemande dans le contexte européen est au fondement d'un fonctionnement unifié du marché locatif, là où la plupart des autres pays ont distingué plus nettement logement social et privé.

Il y eut plus de logements sociaux (au sens de subventionnés par l'Etat ou bénéficiant de réductions fiscales) que de logements privés construits pendant cette période. Pour les logements sociaux, l'État allemand octroie un prêt public ou des subventions et, en échange, le logement de l'emprunteur reste sous propriété publique. *« Durant les années de remboursement de ce prêt, le logement reste propriété de la commune ou du Land, mais il retombe dans le secteur privé dès que le prêt est remboursé. Cela implique que les aides publiques sont accordées autant pour des logements locatifs que pour des logements occupés en propriété. Pour les premiers, les locataires ne sont choisis (sur recommandation de la commune) sur critères sociaux que pendant la période où le logement bénéficie d'un prêt à taux aidé. Une fois retombé dans le marché privé, le propriétaire redevient libre de choisir ses locataires. La loi de 1956 formalise la possibilité pour des particuliers qui souhaitent faire construire un logement individuel de bénéficier de subventions publiques. Cependant, ces personnes ne seront propriétaires qu'à la fin du remboursement du crédit, mais pendant quinze, vingt voire trente ans ils restent, de fait, répertoriés comme locataires d'un logement social²²⁷. »*

A l'aide de toutes ces mesures il s'est construit en moyenne 500 000 logements par an en RFA entre 1945 et 1973. La RFA occupe à l'époque le premier rang mondial pour la rapidité de la production et la construction de logements. L'État allemand injectait massivement des capitaux dans le secteur privé et exerçait en contrepartie un encadrement des loyers et un encadrement de la relation contractuelle entre propriétaires et locataires. Autrement dit, à cette époque en Allemagne, l'État par sa contribution aux entreprises privées pour la construction de logements établissait un seuil suffisant de rentabilité pour attirer les investissements privés vers la construction de logements tout en plafonnant les loyers et en fixant des critères sociaux d'accès aux logements construits avec l'aide de l'État.

À partir de 1956, le gouvernement allemand met le cap sur la production de logements privés. Le gouvernement de la RFA tente de distribuer les subventions à la construction de logements différemment par rapport à la loi de 1950 qui bénéficiait principalement aux bailleurs sociaux. Le gouvernement allemand, par la même loi, tente de faciliter les procédures bancaires et d'aider les Allemands à construire leurs logements privés. Toutefois, le marché du logement privé a de la difficulté à se développer en RFA, et ce malgré les subventions diverses de l'État et des Länder. En 1960, la loi sur la réduction des contraintes dans l'économie de logement (*Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft*) a pour

²²⁷ Jay Rowell, op. cit.

objectif de réduire les dépenses de l'État dans l'aide à la pierre qui passe de 74% en 1954 à 34% en 1962. La part du financement des Länder à la construction des logements dans son ensemble augmente suite à cette mesure pour compenser cette diminution du financement. La production de logements allemands reste très élevée durant cette période. À preuve, entre 1960 à 1970, il s'est construit annuellement en moyenne 165 100 logements sociaux malgré la chute du financement de l'État fédéral. Pour ce qui est de la période entre 1970 et 1980, il s'est construit en moyenne annuelle 97 200 logements sociaux.

Dans la logique d'un renforcement du marché comme principe régulateur, le *Wohngeld* de 1965 (loi sur l'aide à la personne) donne le primat de l'aide à la personne sur l'aide à la pierre, de façon à favoriser le retour à un prix de marché. Le *Wohngeld* qui est une aide au logement garanti à des personnes à revenu modeste l'éligibilité à l'accession à différents types de logements. Un individu peut grâce au *Wohngeld* formuler une demande de logement social. Ces mêmes individus peuvent également chercher des habitations à loyer réglementé (logements sociaux sous contrat) ou encore essayer de trouver des logements disponibles sur le marché privé et bénéficier tout de même de l'aide au logement. Le *Wohngeld* n'est toutefois qu'un aspect du financement public du marché puisque les crédits d'impôts et les primes aux plans d'épargne logement ont vu leur poids croître dans les dépenses publiques pour le logement tout au long des années 1960 et 1970. De plus, on assiste à l'introduction d'allègements fiscaux pour l'accession à la propriété par la loi sur l'impôt sur le revenu (*Einkommenssteuergesetz*). Toute personne souhaitant acquérir son logement social (le montant du loyer mensuel étant considéré comme un remboursement de crédit) pouvait avoir recours à un abattement forfaitaire sur l'impôt sur le revenu qu'il avait à payer. Ce dispositif fiscal fut doublé d'un dispositif fiscal nommé *Baukindergeld* qui visait à offrir une allocation aux personnes souhaitant construire une résidence principale et ayant en même temps des enfants à charge. L'objectif du gouvernement social-démocrate de l'époque est de favoriser l'accès à la propriété d'une vaste classe moyenne et d'éviter de faire des Allemands uniquement des locataires de logements sociaux ou privés. La part du logement social diminue quant à elle (d'un tiers à 15% de la construction neuve entre 1965 et le milieu des années 1970). L'effort considérable consenti dans le logement après la guerre produit un parc récent (72% des logements produits après 1948 contre seulement 56% en France) où la part du logement collectif est importante²²⁸.

Une déréglementation encadrée

L'évolution vers une réglementation moins contraignante tend à se généraliser sauf dans quelques grandes villes dont Berlin Ouest, Munich et Hambourg. Les gouvernements sociaux-démocrates (SPD) des années 1970 ne reviennent que partiellement sur cette évolution, dans un contexte de hausse des loyers. La loi de 1971 fixe ainsi trois principes de régulation des relations propriétaires-locataires. Le premier est que l'augmentation des hausses de loyers à travers le temps doit refléter les prix du marché. Une hausse devra donc désormais être soumise à une comparaison avec un indice des prix qui doit refléter les valeurs du marché. Le second principe est la mise en place de règles protégeant unilatéralement le locataire d'une expulsion de son logement qui profiterait au propriétaire et le troisième

²²⁸ ANIL, « Le logement locatif en Allemagne », *Habitat Actualité*, 2006

principe est la fixation libre du niveau du loyer à l'occasion d'un changement de locataire. La loi sur les loyers de 1974 (*Mietehöhegesetz*) conforte l'idée que les loyers doivent refléter le niveau du marché et instaure une possibilité de recours, les tribunaux devant déterminer le loyer de marché, le loyer de référence sur lequel s'appuyer. Une ultime étape est franchie en 1982 avec l'instauration du miroir des loyers (*Mietspiegel*) qui est un outil d'observation destiné à permettre la comparaison des loyers sur le marché local, suivant des méthodes plus ou moins sophistiquées²²⁹ (cf. infra). La règle générale est que les loyers ne peuvent s'éloigner de plus de 20% du loyer de référence et que la hausse est limitée à 20% sur trois ans (sauf travaux d'amélioration dans le logement). Il est assez ironique de constater que l'instrument qui sert de modèle à la réinstauration du contrôle des loyers en France s'inscrit dans ce mouvement qui vise, dans l'Allemagne des années 1970 et 1980, à s'appuyer sur « la vérité du marché ».

Les années 1980 sont des années de changement pour la politique de logement en Allemagne. La construction de logements a été limitée à 74 000 unités par an²³⁰. L'argument principal utilisé pour justifier cette baisse de la construction est qu'il y a tellement eu de construction de logements sociaux en Allemagne depuis la Deuxième Guerre mondiale que le prix d'un loyer pour un logement social se trouve au début des années 1980 nettement en dessous du prix d'un loyer d'un logement privé. La demande est si faible que presque personne ne veut louer un logement privé. Le gouvernement allemand entreprend donc une limitation budgétaire dans le domaine du logement social et met en place des politiques de libéralisation du marché du logement social au profit du marché du logement privé. Le parc détenu par des acteurs publics (principalement les communes) se réduit ainsi drastiquement : il passe de 3,9 millions de logements en 1980 à 1,8 millions en 2010 (100 000 logements « sociaux » perdent chaque année ce statut). Dresde vend par exemple ses 30 000 logements sociaux dans les années 2000, pour renflouer les caisses de la municipalité²³¹. A l'inverse, d'autres villes comme Cologne les conservent, pour ne pas perdre ce levier d'action sur le développement local. Cela ne représente plus que 4% du parc total. Avec la réunification de l'Allemagne de l'Est et de l'Ouest en 1990, l'immense parc social, en grande partie insalubre, de la RDA est transféré aux municipalités par le gouvernement fédéral et progressivement privatisé. Parallèlement, la loi de 1989-1990 sur les allocations de logement transforme le caractère progressif du *Wohngeld* en une allocation forfaitaire accessible uniquement aux personnes les plus défavorisées. Cette modification limite le nombre de bénéficiaires dans le contexte de la réunification là où les demandeurs d'aide en RDA sont légion.

La loi de la réforme relative au logement (*Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts*) votée en 2001 réforme celle de 1956 et renforce encore le rôle des aides à la personne, ainsi que le soutien aux personnes ne parvenant pas à se loger sur le marché au détriment des aides à la pierre²³². Elle prévoit un renforcement des compétences des Länder et des communes en

²²⁹ Johnatan Fitzsimmons, *The German Private Rented Sector*, The knowledge Center for Housing Economics, 2014

²³⁰ Isa Aldeghi et al, op. cit

²³¹ Christiane Droste et Thomas Knorr-Siedow, « Allemagne, la peau de chagrin », in C. Lévy-Vroelant et C. Tutin (dir.) *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle*, Rennes, PUR, p. 171-187.

²³² C. Droste et T. Knorr-Siedow, op. cit. A noter que la loi de 2001 instaure également des politiques territorialisées à destination de quartiers défavorisés, à l'instar de la politique de la ville en France.

matière de logement social. L'État se désinvestit donc de sa mission de construction et de gestion de logements sociaux. Ce désinvestissement est total et l'État ne fait désormais que fournir un cadre légal concernant les logements sociaux. Les fonds consacrés à la construction de logements sociaux sont transférés aux Länder qui peuvent utiliser cet argent selon leur bon vouloir. À titre d'exemple, Berlin a complètement abandonné depuis 2001 la politique de construction de logements sociaux alors que d'autres Länder, qui n'ont pas tous le même patrimoine hérité de la réunification, l'ont poursuivi. De plus, la loi fédérale de 2001 avait comme principal objectif de privatiser le parc immobilier locatif. Pour ce faire, la législation prévoit de nouveaux dispositifs appelés prévoyance logement (*Eigenheimvorsorge*) censés inciter les individus à acquérir le logement dans lequel ils sont locataires sociaux.

La privatisation d'une part importante du parc détenu par les collectivités locales, dans un contexte de fort besoin de financement, n'a pas nourri l'accession à la propriété mais a bénéficié à de grands groupes privés. Les sociétés privées (assurances, fonds de pension, sociétés immobilières) détiennent ainsi 23% des logements locatifs privés et représentent la moitié des acquisitions. Par ailleurs, la réduction du nombre de logements sociaux n'a pas provoqué de remise en cause du fonctionnement du parc locatif privé dans lequel la réglementation des loyers et la protection des locataires restent fortes. À l'exception des fonds de pension et des assurances qui présentent la stabilité du marché immobilier allemand, les sociétés privées qui investissent dans l'immobilier ont un horizon temporel plus court que les bailleurs traditionnels, particuliers cherchant un complément de revenu pour leur retraite (mais pour lesquels cela ne représente qu'un revenu secondaire). Pour autant, la longue durée reste la règle et le degré élevé de protection des locataires ne semble pas décourager les investisseurs : dans un marché où les opportunités de plus-value, comme de moins-value, restent limitées les bailleurs sont incités à rechercher des locataires qui restent longtemps en place. La stabilité offerte par le statut de locataire (et l'image qui l'accompagne) explique également que le souhait de devenir propriétaire soit moins fréquent qu'ailleurs en Europe. Même lorsque les ménages sont propriétaires, l'idée qu'il s'agit d'un achat unique dans l'existence prédomine, contrairement à l'image d'accumulation patrimoniale, dite *housing ladder* dans les pays anglo-saxons²³³.

La stabilité du marché allemand au début des années 2000 s'explique aussi, voire surtout, par de nombreux facteurs extérieurs, notamment le ralentissement démographique, des tensions modérées sur les marchés du logement (même les plus actifs), le poids plus faible de l'endettement (l'accès au crédit est assez restrictif, nécessitant notamment un apport important pour un emprunt immobilier) et les choix patrimoniaux des ménages (l'investissement dans les PME familiales étant ainsi une pratique répandue).

Ces dernières années, nous assistons à une augmentation des prix des logements en Allemagne²³⁴ qui se reflète dans les charges des locataires. En effet, les prix ont augmenté de

²³³ Peter Kemp and Stefan Kofner, "Contrasting varieties of private renting : England and Germany", *International European Journal of Housing Policy*, 10, 2010, p. 379-398. L'image du "housing ladder", sorte de trajectoire patrimoniale ascendante, renvoie à l'idée que l'acquisition d'un logement prépare sa revente (assortie d'une plus-value) en vue d'en acquérir un autre de plus grande valeur, et ainsi de suite.

²³⁴ Christian Tutin, *Statuts d'occupation, endettement des ménages et exubérance des marchés du logement : trajectoires européennes*, communication au colloque ARDSL 2014, Marne-la-Vallée, 7-9 juillet 2014.

20% sur l'ensemble du territoire entre 2009 et 2014, de 38% à Stuttgart, et de 56% à Berlin. Ces augmentations ont fait en sorte que les autorités allemandes envisagent d'abaisser le seuil d'augmentation du montant des loyers prévus dans le miroir des loyers afin d'éviter la spéculation. Ces hausses bousculent l'image de stabilité du modèle allemand qui avait été épargné par l'exubérance immobilière des années 2000. Le cadre réglementaire avait sans doute joué un rôle dans cette stabilité, allié au fait que les marchés sont moins tendus que dans les grandes métropoles européennes²³⁵, même si certains mettent plutôt en avant la moindre diffusion d'une économie fondée sur l'endettement²³⁶. La hausse actuelle donne également lieu à plusieurs hypothèses (bulle immobilière ou rattrapage pour des biens immobiliers sous-évalués) tandis que l'on peut également souligner que la hausse est très diverse selon les régions. Toujours est-il que cette remontée des prix et des loyers souligne à quel point les dispositifs d'encadrement des loyers en Allemagne restent liés au fonctionnement du marché et peinent à en freiner l'emballement.

Les modalités de la régulation : le *Mietspiegel*

Le système allemand d'encadrement des loyers et de protection des locataires a servi de modèle aux mesures d'encadrement des loyers proposé dans la loi ALUR. Il nous paraît utile de nous y attarder un instant, même s'il y a eu récemment des publications en français sur le sujet, et en particulier l'étude déjà citée de l'ANIL qui repose notamment sur une observation de la situation à Cologne²³⁷, considéré comme l'un des marchés locaux les plus tendus d'Allemagne. Il s'agit d'un mode d'encadrement qui ne repose pas sur la fixation d'un niveau de loyer mais sur la possibilité de contester les loyers excessifs, c'est-à-dire nettement supérieurs à leur valeur de marché. La question de l'observation et de la mesure de cette valeur est centrale dans ce système et les « miroirs des loyers » ont pour fonction de fournir les références de loyers.

Commençons par rappeler, en les précisant, les principes de base du système allemand. Les baux locatifs ont une durée indéterminée²³⁸. L'augmentation du loyer en cours de location est limitée à 20% sur une période de trois ans, sauf en cas de travaux d'amélioration (énergétique notamment)²³⁹. A la relocation, les loyers sont fixés librement mais, même une fois le bail signé, le locataire peut intenter un recours si le loyer excède de

²³⁵ Isabelle Rougier, Laurent Girometti, Isabelle Couëtoux du Tertre et Bernard Vorms, *Marché transparent, marché pacifié ? Le rôle des miroirs de loyers en Allemagne*, ANIL Habitat Actualité, 2011.

²³⁶ Peter Kemp and Stefan Kofner, Germany, in T. Crook and P. Kemp (eds), *Private rental housing*, Cheltenham, Edward Elgar, 2014, p. 27-47.

²³⁷ Isabelle Rougier, Laurent Girometti, Isabelle Couëtoux du Tertre et Bernard Vorms, *Marché transparent, marché pacifié ? Le rôle des miroirs de loyers en Allemagne*, op. cit.

²³⁸ On l'a dit, la protection offerte par le bail est forte : Le locataire qui souhaite quitter son logement en Allemagne doit respecter un préavis de 3 mois. Si un propriétaire veut expulser un locataire, il doit attendre plus ou moins longtemps en fonction de l'ancienneté du locataire. À titre d'exemple, si cela fait plus de 8 ans qu'un locataire réside au même endroit, il est impossible de l'expulser avant 9 mois. Les motifs de l'expulsion doivent être en lien avec des retards de paiement, des dommages intérieurs ou encore une sous-location sans permission.

²³⁹ Pour ce qui est du financement d'amélioration énergétique du parc existant, l'article 559 du code civil allemand autorise le propriétaire d'augmenter le montant du loyer du prix maximal de 11% du coût de l'investissement correspondant à des travaux clairement identifiés de maîtrise de l'énergie (ce qui, souvent, ne correspond pas au montant des travaux). Les raisons qui peuvent amener à son expulsion sont les suivantes : le locataire n'a pas payé deux mois de son loyer, ou bien il y a des négligences matérielles à l'intérieur du logement.

20% les loyers des logements équivalents (il peut également accepter un loyer qui dépasse ce seuil). Il doit alors montrer qu'il n'y avait pas d'offre alternative. Si son recours aboutit, le locataire est remboursé de la différence. La loi de 1971 (*Wohnraumkündigungsschutzgesetz*) prévoit trois possibilités pour cette démarche : recourir à un expert, présenter trois références de loyers de logements comparables ou s'appuyer sur une base de données des loyers. Cette dernière disposition a stimulé la constitution de bases de données, que sont précisément les *Mietspiegel*. Ils sont présents dans 300 villes allemandes, dont certains comme Berlin ou Hambourg ont un parc locatif représentant 80% des logements. A Cologne, où les associations de propriétaires et de locataires étaient bien représentées, sa mise en place a été assez précoce, dès le début des années 1970. Leur fonctionnement varie selon les villes²⁴⁰ : par exemple, certains ne prennent en compte que les relocations, d'autres les loyers modifiés depuis un laps de temps défini localement. On distingue habituellement deux formes différentes. Dans la première, *Mietspiegel* simple, la concertation prédomine. A **Cologne**, qui appartient à ce premier type, les associations de propriétaires et de locataires fournissent chacune des données statistiques (pour un total de 17 000 références environ) et publient conjointement, tous les deux ans, des valeurs moyennes au mètre carré par type de logement. L'habitude de la concertation induit également une médiation informelle puisque les deux associations échangent à propos des contestations de loyer portées au tribunal. Bien que soumise aux fluctuations de l'offre et de la demande, cette organisation permet d'ajuster les évolutions de loyer, par exemple en limitant la hausse des loyers en période de forte hausse des charges, de façon à ménager la solvabilité des locataires. On parle parfois à propos de cette forme simple de « *Bordeaux Mietspiegel* » car les accords entre protagonistes seraient trouvés autour d'une bouteille de vin.

Avec la réforme de 2001, une seconde forme, dite « qualifiée » a vu le jour. Elle laisse moins de place à la concertation et repose sur une expertise professionnelle. L'expertise a lieu tous les deux ans et les hausses des années intermédiaires doivent suivre l'indice des prix. Les données utilisables sont celles fournies par les associations de propriétaires et de locataires, celles résultant d'enquêtes spécifiquement dédiées au *Mietspiegel*, et la valeur de l'indice national des prix (pour les hausses de loyers entre deux évaluations). Les chiffres du *Mietspiegel* sont diffusés par les municipalités et repris par l'ensemble des professionnels de l'immobilier. **Munich**, ville fréquemment donnée comme exemple de « marché tendu » à l'allemande, applique une évaluation fondée sur la méthode hédonique qui intègre un grand nombre de caractéristiques des logements²⁴¹. Le modèle nécessite une enquête par questionnaire auprès des propriétaires et des locataires. Elle a recueilli en 2013 des données sur 3000 logements, ce qui représente un échantillon relativement faible. Un échantillon plus fourni aurait un coût beaucoup plus important. La méthode économétrique est alors nécessaire pour intégrer tous les déterminants du loyer malgré un échantillon restreint. Le modèle intègre également les hausses de charge, parmi lesquelles les dépenses d'énergie ont été bien plus importantes que la hausse des loyers principaux. A **Hambourg**, où les associations

²⁴⁰ Dans tout ce qui suit, les références à Cologne sont tirées de Rougier et al (2011), op. cit. et celles sur les autres villes de Fitzsimmons (2014), op. cit.

²⁴¹ Il s'agit d'une approche économétrique consistant à décomposer un bien immobilier en une série de caractéristiques (de confort, de surface, de localisation, etc.) et d'attribuer, par régression, un prix à chacune d'entre elles.

représentant les professionnels de l'immobilier sont associées au *Mietspiegel*, des grilles de prix sont données par type d'appartement. Elles reposent sur de nombreux critères : la surface, la localisation, le nombre de pièces, les installations²⁴² et les équipements complémentaires (interphone, ascenseur, etc.). La loi de 2001 stipule que l'expertise doit s'appuyer sur des principes scientifiques et être approuvée par les représentants des propriétaires, des locataires et par la municipalité. Ce point est important car, une fois que le choix du modèle est validé par les autorités locales, les estimations qu'il produit sont valables en justice. Le choix de se doter de ce type d'outil, fort coûteux car il nécessite souvent de s'adresser à des firmes privées et de collecter des données à grande échelle, peut s'expliquer par le souhait de disposer d'estimations plus fiables (et plus conformes à la fameuse « vérité du marché »), moins sujettes à contestation (notamment en justice) et aux pressions politiques, mais aussi par la faible mobilisation des associations de locataires et de propriétaires dans certaines villes. La neutralité et l'objectivité de ces outils ne semblent toutefois pas toujours suffisantes : à **Berlin**, les associations de locataires menacent de se retirer du *Mietspiegel* qu'elles jugent trop peu engagé pour endiguer la hausse des loyers. Dans plusieurs autres villes, les représentants des locataires ont quitté les *Mietspiegel* pour protester contre le passage au *Mietspiegel* qualifié, sur lequel les représentants des propriétaires ont pris la main.

Cette dernière remarque indique que le miroir des loyers n'est pas seulement un outil de transparence du marché censé refléter les préférences des acteurs du marché : il est le lieu de négociation d'un pouvoir de marché des propriétaires et des locataires et le choix des techniques pour évaluer le montant des loyers (concertation contre modèle statistique) est un des terrains sur lequel s'exerce cette négociation. Notons tout de même qu'il a également pour effet, presque mécanique, de ralentir les fluctuations brutales de loyer, par exemple par le fait de calculer sur la base des baux conclus au cours des 4 années précédentes), mais reste, comme son nom l'indique, un reflet des conditions de marché.

Conclusion sur le cas allemand

Dans la période actuelle, l'Allemagne est souvent citée comme modèle (pas seulement dans le domaine du logement, mais c'est celui qui nous intéresse ici). La principale raison est qu'elle a échappé à la hausse considérable des prix qui a touché les pays européens durant la décennie 2000-2010. La régulation explique peut-être en partie cette sagesse, mais la limitation de l'endettement des ménages et le fait que leurs stratégies patrimoniales soient moins tournées qu'ailleurs vers l'accession à la propriété a sans doute joué un rôle plus important encore (et, peut-être, plus important encore que le ralentissement démographique). L'inversion de cette tendance ces dernières années ternira peut-être cette aura. Il faut également noter que l'Allemagne est parfois aussi mentionnée comme contre-exemple, à cause de la rapidité avec laquelle elle a privatisé une part importante de son parc locatif social. Il faut néanmoins rappeler que ce parc social n'a pas le même sens que dans d'autres pays puisque l'Allemagne dispose d'un parc locatif unitaire, là où la plupart des pays ont un parc dualiste dans lequel les règles du logement social et privé sont bien distinctes. Dans les deux cas, modèle ou repoussoir, il importe de garder présent à l'esprit que la situation

²⁴² Trois catégories d'appartements sont distinguées : avec chauffage collectif et baignoire, avec chauffage collectif ou baignoire, sans chauffage collectif ni baignoire

allemande reste bien différente de celle de ses voisins. L'exception est aussi bien historique, avec les modalités de financement qui se mettent en place après la Deuxième Guerre Mondiale, que contemporaine, avec un rapport au marché qui, dans un contexte de montée du néolibéralisme, est resté marqué par une certaine forme de régulation héritée de l'économie sociale de marché.

Pour la clarté du débat en France, il faut sans doute avoir en tête ces particularités. En particulier, l'idée d'importer le système allemand dans le but de freiner des tendances haussières (ou plus largement de contrôler le jeu du marché) peut conduire au contresens. Dans la régulation « à l'allemande », le marché reste la référence. Si les hausses de prix et de loyers peuvent être lissées par l'action des systèmes locaux de miroir des loyers, elles ne sont pas pour autant entravées. Il ne faut sans doute pas y chercher des outils pour établir durablement les loyers sous leur valeur de marché ni pour réduire les pressions à la hausse. De ce point de vue, les difficultés à transposer le système allemand en France ne proviennent peut-être pas tant de la différence dans le fonctionnement des marchés (marchés tendus en France et détendus en Allemagne où la principale crainte des bailleurs est la vacance), que l'ambiguïté dans ce que l'on attend de la régulation des marchés.

C - Quelques remarques sur la loi ALUR

Au vu des éléments qui précèdent, on peut apporter quelques réflexions sur la loi ALUR (même si elle ne s'applique pas de la façon prévue initialement) et les expériences en cours ou à venir d'encadrement des loyers. Le fait de renforcer la législation sur les loyers ne va pas forcément à contre-courant de ce qui se pratique dans d'autres pays même si les velléités de régulation concernent surtout ceux qui avaient le plus déréglementé, et en premier lieu l'Irlande et le Royaume-Uni. Dans les pays d'Europe du Nord on a pu observer une déréglementation partielle mais aussi un arrêt de ce mouvement, voire un retour en arrière et le maintien de règles qui prévalaient avant les années 2000.

Le modèle allemand a servi d'inspiration au législateur français car on y trouve un marché qui semble stable, et où les loyers sont modérés, alors que les loyers ont beaucoup augmenté dans les marchés tendus des grandes villes françaises. La question de la causalité n'a peut-être pas suffisamment été mise en avant : est-ce grâce à la régulation que les marchés allemands sont stables ou est-ce parce qu'ils sont moins tendus que cette régulation a pu perdurer ? La causalité n'est pas à sens unique mais l'interdépendance entre ces deux mécanismes aurait pu nourrir une réflexion sur le cas français où il est souvent affirmé que plaquer le modèle allemand risque de produire peu d'effets²⁴³. Une étude de chercheurs de l'OFCE estime pourtant que ce cadre réglementaire aurait pu diviser par deux la hausse des loyers entre 2008 et 2011²⁴⁴. Par ailleurs, ce modèle allemand ne vise pas à contrecarrer les dynamiques de marché et ne bloque pas les tendances haussières, même s'il peut les ralentir et les lisser dans le temps. Le *Mietspiegel* n'a pas pour objectif de baisser les loyers par rapport à un niveau de marché jugé trop élevé. Il essaye d'établir le niveau de prix « du marché » pour éviter que les loyers s'en éloignent. Il n'est pas sûr que cela soit l'objectif recherché avec l'encadrement de loyers en France, notamment à Paris. De la même façon, des enseignements auraient pu être tirés des villes américaines, dont New York. Sans en tirer nécessairement un modèle, les indications que l'on peut y voir sur le fonctionnement d'un système négocié dans le cas de marchés (très) tendus sont intéressantes. Concernant les différentes dispositions de la loi, les cas que nous avons traités dans cette partie invitent à formuler trois séries de commentaires.

1) L'encadrement des hausses au moment du changement de locataire représente une exception par rapport aux autres pays. On en trouve un exemple dans le cas des loyers stabilisés à New York ou dans d'autres villes américaines, mais assorties de restriction du droit de revente du logement, ce que la loi ALUR ne prévoit pas. L'encadrement à la relocation n'empêche pas totalement le jeu du marché mais le contient dans les marges

²⁴³ I. Rougie, L. Girometti, I. Couëtoux du Tertre, et B. Vorms, B., « Marché transparent, marché pacifié ? Le rôle des miroirs de loyers en Allemagne », *Habitat Actualité*, ANIL, ANAH, 2011

²⁴⁴ Sabine Le Bayon *et al.*, « Quelle régulation du marché locatif privé ? État des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales[1] », *Revue de l'OFCE*, n°128, 2013, p. 243-276

étroites de l'indice de référence des loyers (IRL), qui est dans son principe un indice des prix à la consommation. En période de basse inflation et avec une indexation des loyers, les écarts risquent moins de se creuser qu'au XXe siècle : 1) entre prix à la consommation et loyers, 2) entre les loyers en cours et les loyers à la relocation (contrairement à la formule actuelle), 3) entre un parc non régulé et régulé (si l'ensemble des loyers y sont soumis). En revanche, dans le cadre d'une inflation immobilière, cette restriction entre en tension avec les pressions à la hausse et avec l'augmentation des prix du logement. L'amélioration de la qualité du logement autorise des hausses plus importantes et on peut supposer que des améliorations mineures seront utilisées pour faire valoir des hausses plus importantes que le montant de l'IRL.

2) La détermination d'une référence des loyers. Le loyer au mètre carré dans une localisation donnée ne doit pas s'écarter de plus de 20% (à la hausse) ou de 30% (à la baisse) du loyer au mètre carré médian. Si la loi de 1989 fait référence aux loyers du voisinage pour justifier des réajustements de loyer en cours de location (à l'échéance du bail), c'est la première fois que le recours à un paramètre tel que la médiane est employé en France. Le miroir des loyers allemand a servi de modèle. L'objectif est ici de limiter la dispersion des loyers et en particulier d'empêcher les valeurs abusives qui tendent ensuite à s'imposer sur le marché²⁴⁵. Un effet visé peut également être de réduire les loyers au mètre carré des logements des ménages modestes, qui sont paradoxalement plus élevés que ceux d'autres catégories de ménages et en augmentation²⁴⁶. Cette disposition soulève de nombreuses questions. On peut se demander par exemple si certains petits loyers très inférieurs à la médiane ne seront pas réévalués, ce qui irait à l'encontre des intentions de la loi. Des questions se posent également sur le zonage (des zones trop restreintes entérinent les divisions socio-spatiales existantes tandis que des zones larges risquent d'être si hétérogènes que la médiane n'a plus de sens), et sur la justification des écarts de loyers (dans quelle mesure les écarts de qualité et d'emplacement justifient-ils des différences de loyers supérieures à cette barre de 20% qui semble arbitrairement fixée ?). La prise en compte de la qualité peut rendre la fixation du loyer très complexe, même en s'appuyant sur des modèles hédoniques (comme cela a été suggéré pour réformer le fonctionnement de la taxe foncière²⁴⁷). C'est toutefois ce qui se pratique dans le cadre du miroir des loyers en Allemagne, notamment dans les *Mietspiegel* dits « qualifiés » comme à Munich, où il n'est pas question de loyer médian. A noter qu'une prise en compte exclusive de la qualité au détriment de l'emplacement (et du pouvoir de marché des acteurs, qui entre aussi dans la détermination des loyers) orienterait vers des systèmes tels que ceux de la loi de 1948, ou de celui en vigueur aux Pays-Bas (où le loyer est déterminé par système de points mesurant la qualité du logement). La faiblesse de l'information statistique sur les loyers pose également problème pour une appréhension fine des caractéristiques des logements et des espaces où ils se situent. Certaines caractéristiques particulières du bien, comme une vue exceptionnelle, autorisent une majoration du loyer.

²⁴⁵ Christian Nicol, « Encadrer les loyers pour réguler le marché locatif », *Métropolitiques*, 20 janvier 2012

²⁴⁶ Gabrielle Fack, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.

²⁴⁷ Alain Trannoy, « Pour une remise à plat de la fiscalité foncière et immobilière », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011, P. 133-144. L'idée est d'asseoir la taxe foncière sur la valeur vénale des biens immobiliers et, dans la mesure où seule une faible proportion de ces biens sont vendus une année, d'estimer celle de l'ensemble du parc à partir de modèles hédoniques.

Dans la mesure où le champ n'en est pas réellement spécifié, cela ouvre la voie à de nombreux jeux avec le texte.

3) Plus profondément, cette référence à la médiane des loyers renvoie à la question de la forme que prend la régulation. De ce point de vue, la loi ALUR peut améliorer la transparence des marchés par le biais des observatoires. Dans les deux cas présentés ci-dessus, l'Allemagne et le Royaume-Uni, une place importante a été donnée aux équipements de marché, c'est-à-dire des dispositifs visant à la fois à en améliorer le fonctionnement (indices de prix, observatoires...) et à encourager les bonnes pratiques (accréditation des propriétaires par exemple) ou à décourager les mauvaises. Le marché immobilier français a tout à gagner à une amélioration de l'information et de la transparence, par le biais d'observatoires locaux et de plus grande ouverture des bases de données publiques et privées existantes sur les prix et loyers. La loi ALUR vise également à conférer plus de pouvoir de négociation aux locataires en ouvrant un droit de recours si le loyer est jugé abusif. Le modèle allemand et la référence, plus ou moins explicite, à la façon dont y est pratiquée la négociation sociale restent ici prégnants. Il faut toutefois rester prudent sur l'idée d'une éventuelle culture de la négociation et du compromis, car la négociation autour des loyers ne peut être directement déduite des formes que prennent les relations professionnelles entre représentants des syndicats, du patronat et des pouvoirs publics. La possibilité de recours existe également dans d'autres pays, en particulier en Suisse, où elle ne semble pas susciter la crainte des propriétaires de voir le locataire se retourner contre eux une fois le bail signé (le nombre de recours est très faible). On a vu qu'il y a eu de nombreux cas dans l'histoire où la mise en place de l'encadrement passait par des possibilités de recours et de contestation du loyer. Il est fréquent que les instances concernées aient été des commissions municipales, paritaires locataires/propriétaires ou mixtes (réunissant ces trois types d'acteurs). Il existe en France une proposition pour confier à des commissions paritaires propriétaires/locataires le soin d'arbitrer les conflits locatifs²⁴⁸. Des commissions de conciliation réunissant représentants des bailleurs et des locataires sont prévues par la loi ALUR et mises en place à Paris, mais il n'y a encore aucun recul sur leur fonctionnement.

L'exemple allemand montre que la régulation est loin de se jouer seulement dans de telles commissions mais que l'observation, la transparence et la connaissance statistique des marchés sont des éléments cruciaux dans les dispositifs²⁴⁹. Le difficile montage des observatoires des loyers a révélé l'importance de ces enjeux. L'amélioration de l'information par le biais des observatoires est un effet positif de la loi ALUR. Le manque de données auquel sont confrontés les décideurs, les citoyens (et, accessoirement, les chercheurs) limite en France l'élaboration de savoirs et de connaissances susceptibles d'éclairer l'action publique. Une des questions est également de savoir dans quelle mesure le fonctionnement des observatoires permettra la confrontation des points de vue des différents acteurs (comme dans les *Mietspiegel* simples) ou évoluera vers une forme visant à une certaine neutralité (comme dans les *Mietspiegel* qualifiés). Il s'agit au moins autant de concourir à la formation

²⁴⁸ Alain Trannoy et Etienne Wasmer, « La politique du logement locatif », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n°10, octobre 2013.

²⁴⁹ Sabine Baïetto-Beysson, Bernard Vorms, *Les observatoires des loyers*, ANIL-OLAP, rapport pour le MEDDTL, 2012, p12

d'une expertise locale sur le sujet qu'à en structurer la dimension proprement politique et conflictuelle. Si l'on considère d'une part que le fonctionnement du marché locatif engendre des excès justifiant l'intervention publique et, d'autre part, que cette intervention emprunte la voie de la régulation, alors la question des formes locales et négociées de son application doit être soulevée.

Ile partie : Les effets du contrôle des loyers

4. Contrôle des loyers et effets pervers

Les développements qui précèdent portent sur la genèse des régimes d'encadrement des loyers, leurs modalités ainsi que les conditions de leur pérennité. Nous avons à plusieurs reprises rencontré la question de leurs implications et de leurs effets sur les marchés du logement. Cette seconde partie vise précisément à approfondir cet aspect. L'objectif principal est de présenter un certain nombre de résultats empiriques qui aident à saisir les conséquences du contrôle des loyers, en distinguant notamment entre l'entre-deux-guerres (période où, globalement, l'ensemble du parc y est soumis tandis que les autres formes d'occupation sont marginales) et la deuxième moitié du XXe siècle où secteur libre et régulé coexistent, tandis que la propriété d'occupation et la location en HLM s'affirment. Dans les débats en cours, ces périodes sont souvent traitées d'un bloc, soit pour servir de repoussoir, soit comme présentant des caractéristiques trop différentes de la situation actuelle, ce que l'on retrouve par exemple dans la distinction entre contrôle des loyers « de première génération » et « de deuxième génération »²⁵⁰ (cf. infra). Il nous semble au contraire que l'exploitation de données détaillées sur ces premières expériences en la matière fournit quelques enseignements sur les processus en jeu et qu'elles peuvent nourrir la réflexion sur les effets du contrôle des loyers.

Avant de présenter ces données et ces résultats, il importe toutefois de s'interroger sur la façon dont ces conséquences sont habituellement appréhendées. Force est de constater que la notion d'*effet pervers* domine la littérature sur le sujet et, au-delà, les représentations courantes. Précisons d'emblée que nous n'abordons pas ici les effets pervers imputables à la mise en œuvre des dispositifs, comme par exemple le développement de locations meublées pour contourner le contrôle s'il ne porte que sur les locations non meublées. Cela ne signifie pas qu'ils n'existent pas : par exemple, lorsqu'un permis de location a été instauré en Belgique, visant à empêcher des propriétaires de mettre en location des logements indignes, la faiblesse des contrôles a conduit à la délivrance du permis pour des logements qui n'avaient pas été inspectés et qui n'auraient pas dû l'obtenir. La mise en place du permis de location a donc abouti conférer un label de qualité à des logements insalubres²⁵¹. Ce n'est pas le fait de mettre en place un permis qui génère des effets négatifs mais les conditions de sa mise en application. De la même façon, on l'a vu dans la partie précédente, le calibrage de la loi ALUR soulève de nombreuses questions (risque d'augmenter une partie des petits loyers, ou de créer des segmentations spatiales, risque pour le propriétaire de voir le locataire se retourner contre lui après la signature du bail). L'incertitude sur l'évolution de la législation

²⁵⁰ Distinction devenue usuelle et due à Richard Arnott entre modèles de première génération (encadrement des loyers même à la relocation) et de seconde génération (encadrement des loyers en cours de location mais pas au changement de locataire). Notons que l'on distingue aussi parfois entre les systèmes de deuxième génération (blocage en cours de location, augmentation limitée par un indice à la relocation) et de troisième génération, proche de ce que l'on connaît actuellement en France : encadrement en cours de location et fixation libre du loyer à la relocation. Richard Arnott, "Time for Revisionism on Rent Control?", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9-1, p. 99-120, 1995; Richard Arnott, "Rent Control", *Boston College Working Papers in Economics*, n° 391, 1997

²⁵¹ Nicolas Bernard, « Le permis de location en Belgique. Du risque d'effet pervers en germe dans une mesure à visée sociale », *Espaces et sociétés*, n° 132-133, 2008, p. 193-208

est également un facteur susceptible de décourager l'investissement et d'en dévaloriser l'image, surtout si l'attractivité de placements alternatifs augmente.

A - La logique de l'effet pervers

Il s'agit plutôt ici de revenir sur les critiques traditionnellement adressées au contrôle des loyers, sur l'investissement, l'allocation des logements, la demande et la mobilité résidentielle. Le premier point que l'on peut noter, et sur lequel nous reviendrons plus loin, est que les cibles principales des critiques évoluent dans le temps. Ainsi, pour s'en tenir à un bref relevé bibliographique des articles sur le thème du contrôle des loyers dans les principales revues académiques d'urbanisme et d'économie urbaine depuis les années 1990²⁵², il apparaît que les effets sur l'allocation, la mobilité et la distorsion de la demande sont les plus étudiés, surtout dans la période récente (une publication sur trois, surtout après 2000). Les conséquences sur la construction (et l'offre en général) ainsi que sur l'entretien concernent environ une publication sur quatre, mais se trouvent principalement durant les années 1990, pendant lesquelles la question de l'entretien et de la réhabilitation est tout particulièrement prégnante. La question de l'évolution du secteur locatif privé par rapport aux autres secteurs du logement, qui concerne une publication sur dix, est traitée aussi bien avant qu'après 2000. Ce sont donc deux tiers environ des publications sur le sujet qui traitent des effets pervers classiquement attribués au contrôle des loyers (toutes ne le condamnant pas pour autant avec la même intensité). Les autres thèmes abordés concernent l'évolution des loyers (et la comparaison entre loyers encadrés et non encadrés), les rapports entre propriétaires et locataires, ou encore l'analyse des politiques publiques.

Il y a des degrés dans la critique du contrôle des loyers. Parmi les moments marquants de cette critique, retenons la condamnation ferme et définitive qui ressort du fameux *verdict on rent control* (1972) dans lequel Arthur Seldon réunit les contributions d'économistes proches de la société du Mont du Pèlerin²⁵³. La thèse, assez largement invalidée, de Tucker qui fait le lien entre le contrôle des loyers et la hausse du nombre de sans-abris dans les années 1980 à New York (par le biais de la restriction de l'offre) en représente également un

²⁵² Ce relevé est loin d'être exhaustif mais vise à donner une idée de l'évolution des thématiques abordées. Il a été constitué à partir des articles mentionnant explicitement « rent control » dans le titre, portant sur les pays européens et les Etats-Unis, publiés entre 1990 et 2015 dans les revues suivantes : *European Planning Studies*, *Housing Studies*, *Journal of Housing Economics*, *Journal of Public Economics*, *Journal of the American Planning Association*, *Journal of Urban Economics*, *Regional science and Urban Economics*, *Urban Studies*. 46 articles ont ainsi été retenus et classés selon le thème abordé.

²⁵³ *Verdict on rent control*, Institute of economic affairs, n° 7, 1972. Ce numéro rassemble les contributions de Friedrich Hayek ("The repercussions of rent restrictions", publié la première fois en 1929), de Milton Friedmann et George Stigler ("Roofs or ceilings : the current housing problem", datant de 1946), de Bertrand de Jouvenel ("France : No vacancies", 1948), de F.W Paish ("UK : The economics of rent restriction", 1952) et de Sven Rydenfeld ("Sweden : rent control, thirty years on", 1971). Les contributions sont souvent à la limite entre l'essai et le travail de recherche étayé par des données empiriques. On notera, au-delà de l'appartenance de ces auteurs à une même mouvance que l'on pourrait qualifier de néolibérale, les dates auxquelles ont paru leurs textes pour la première fois, et qui correspondent à chaque fois à des moments de remise en cause forte des régimes de contrôle des loyers dans différents pays. Le fait qu'Arthur Seldon, inspirateur des réformes économiques de M. Thatcher, réunisse ces textes au début des années 1970, alors que monte la contestation du rôle de l'Etat dans l'économie au Royaume-Uni, est également notable.

exemple notable²⁵⁴. La frontière entre le monde académique et les autres producteurs de données est parfois ténue, mais on trouve des approches plus ciblées et plus nuancées (quoique souvent critiques) dans les revues scientifiques.

Il faudrait nuancer le constat pour la période récente, en particulier depuis les années 1990. Non seulement la tonalité des publications est plus modérée, mais les mécanismes pris en compte sont plus complexes et plus nuancés. Elles soulignent par ailleurs souvent les limites liées aux données disponibles. Dans un fameux article de 1995, Richard Arnott invite à une révision des positions des économistes sur le contrôle des loyers. Il défend l'idée selon laquelle ce sont les contrôles « durs » des deux guerres mondiales et de leurs après-guerres qui ont enraciné un préjugé négatif contre l'encadrement des loyers, alors que les formes plus souples, dites de « deuxième » génération, méritent un examen approfondi et au cas par cas. Surtout, il plaide pour que toute analyse des effets du contrôle des loyers intègre les imperfections de marché²⁵⁵. Schématiquement, on peut dire que ses recommandations ont été suivies sur le premier point (prendre en compte la diversité des dispositifs réglementaires) mais nettement moins sur le second (intégrer les défaillances du marché). Bien plus, les approches centrées sur les effets pervers restent prégnantes. En témoigne la revue de littérature menée par Blair Jenkins en 2009 qui, tout en se limitant au cas états-unien (la plupart des études empiriques citées portent sur New York), montre que la plupart des publications académiques sur le sujet font ressortir les effets négatifs du contrôle des loyers ainsi que leur absence d'effet redistributif. Les effets pervers étudiés sont très proches de ceux qui ressortaient déjà dans les périodes antérieures²⁵⁶. Par ailleurs, le contexte que connaissent les auteurs influence fortement leur approche. Ainsi, les auteurs français habitués aux systèmes de deuxième (ou troisième) génération tendent à y voir un bon compromis et à craindre un retour du contrôle à la relocation, tandis que des publications anglo-saxonnes pointent les effets pervers de l'encadrement en cours de location (l'écart avec le loyer de marché créerait une désincitation à la mobilité)²⁵⁷.

Même lorsque la diversité des formes d'encadrement est prise en compte, « *on possède, cependant, une certitude : le blocage des loyers ou une évolution trop strictement encadrée conduisent inexorablement à une raréfaction de l'offre locative, freinent la mobilité*

²⁵⁴ Cette thèse est défendue dans William Tucker, *Homelessness and housing policies*, Regnery Gateway Inc., 1990. Elle donne lieu à un vif débat dans le *Journal of the American planning association* : refutation (Richard Appelbaum et al, scapegoating rent control : masking the causes of homelessness, n° 57-2, 1991); réponse à la refutation (William Tucker scapegoating rent control a reply, n°57-3 1991); et nouvelle refutation (Ira Lowry, rent control and homelessness, a statistical evidence, 58-2, 1992). L'ouvrage de Brendan O'Flaherty montre en 1993 que la hausse du nombre de sans abris renvoie à celle de la pauvreté et pas au fonctionnement du marché du logement (Brendan O'Flaherty, *Grates, Bus Terminals, and Shelters around the World: The Economics of Homelessness in Six Cities* Mimeo, Columbia University, 1993).

²⁵⁵ Richard Arnott, "Time for revisionism on rent control ?", *Journal of economic perspectives*, 9-1, 1995, p. 99-120.

²⁵⁶ Blair Jenkins, « Rent Control: Do Economists Agree? », *Economic Journal Watch*, vol. 6- 1, 2009, p. 73-112. La revue de littérature s'appuie sur 73 articles publiés depuis les années 1980, auxquels s'ajoutent quelques publications des années 1970 (1950 pour la plus ancienne). Parmi ces dernières on retrouve quelques auteurs classiques (Knight, Tullock) mais pas Stigler, ni Milton-Friedmann. Il s'agit donc bien de l'approche des économistes les plus contemporains.

²⁵⁷ OCDE, « Chapitre 4. Le logement et l'économie : Des politiques à rénover », *Réformes économiques*, 2011, n° 7-1, p. 185-211 ; D. Andrews, Å. Caldera-Sánchez et Å. Johansson, « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Paper*, No. 836, 201

*résidentielle et peuvent entraîner l'apparition de pratiques occultes (dessous de table) »*²⁵⁸. Avec l'idée, souvent répétée, selon laquelle il existe un consensus des économistes contre ce type de mesure (qui, au passage, présuppose qu'il ne s'agit que d'une affaire d'économiste) et la fameuse boutade d'Assar Lindbeck pour qui le contrôle des loyers est aussi efficace qu'un bombardement pour dévaster une ville²⁵⁹, la cause semble entendue (encore qu'il ne soit venu à l'idée de personne de comparer Dresde en 1945 à New-York en 2014). Pourtant, ces assertions obscurcissent le raisonnement plus qu'ils ne le clarifient et il faut discuter cette tendance à n'approcher le contrôle des loyers qu'à partir de cette catégorie d'effet pervers. Comme l'étude de l'entre-deux-guerres l'a laissé entendre, la diffusion d'une vulgate rétive à l'encadrement des loyers repose non seulement sur la virulence des critiques de ses opposants mais aussi sur le fait que les tenants de l'intervention de l'Etat ont plus souvent plaidé la cause du logement social que celle du contrôle des loyers²⁶⁰. Tous ces éléments invitent à une certaine prudence et poussent à soumettre à l'examen l'évidence massive de l'effet pervers.

La lecture que propose Albert Hirschman de l'effet pervers comme catégorie centrale de la « rhétorique réactionnaire » (c'est-à-dire, schématiquement, l'idée que la critique « conservatrice » des politiques « progressistes », ne pouvant en attaquer de front les principes, en dénonce les résultats contraires aux intentions initiales) est ici utile²⁶¹. Sans nier l'existence des effets pervers, elle montre que l'on a le plus souvent tendance à lui accorder une place excessive par rapport à son influence réelle sur les situations étudiées, tout en ignorant d'autres aspects qui, parce que trop évidents ou trop consistants avec les visées de l'action publique, sortent du cadre d'étude. Son analyse est pour beaucoup une mise en garde contre la tendance des chercheurs en sciences sociales à accorder un poids démesuré à l'effet pervers lorsqu'ils l'ont démasqué. L'analyse d'Hirschman invite ainsi à distinguer entre les effets non prévus des actions humaines, positifs comme négatifs (dont la prise en compte tend à ouvrir le champ de l'analyse et à élargir son horizon) et les effets pervers qui relèvent d'une démarche plus schématique, pour ne pas dire déterministe²⁶².

La perspective hirschmanienne est tout particulièrement adaptée au domaine du contrôle des loyers (Hirschman cite d'ailleurs incidemment cet exemple) car elle permet de repérer dans l'argumentaire contre l'encadrement des loyers d'autres registres que celui de

²⁵⁸ Jean Bosvieux, « Régulation des loyers, y a-t-il une recette miracle ? », *Métropolitiques*, 25 mai 2012.

²⁵⁹ On cite également souvent la boutade du ministre des affaires étrangères du Vietnam M. Nguyen Co Thach en 1989 : « Les Américains n'ont pas réussi à détruire Hanoï, mais ils y sont parvenus pour leurs villes par les loyers bas. Nous réalisons que c'était stupide et que nous devons changer de politique. »

²⁶⁰ Les défenseurs du contrôle des loyers durant l'entre-deux-guerres s'appuient principalement sur ce que Hirschman, dans son chapitre consacré aux rhétoriques du progrès, nomme le péril imminent : l'encadrement se justifie, dans cette perspective, par le souci d'éviter une explosion sociale consécutive à celle des loyers (justification que les détracteurs appellent de la démagogie).

²⁶¹ Albert Hirschman, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.

²⁶² L'idée d'effet pervers présuppose que les effets de composition sont négatifs. Notons par exemple ce que note Pierre Favre à propos de la notion d'effet pervers mise en avant par Raymond Boudon : « *L'expression fait fortune elle était imagée souhait trop sans doute elle impliquait que les effets de composition non prévus et non voulus étaient nécessairement néfastes* » (Pierre Favre, « Nécessaire mais non suffisante, la sociologie des « effets pervers » de Raymond Boudon », *Revue française de science politique*, 30-6, 1980, p. 1229-1271). Il est fréquent que les chercheurs en sciences sociales utilisant la notion d'effet pervers la considèrent comme synonyme de conséquence non intentionnelle et il peut y avoir des glissements entre des catégories proches mais distinctes (effet pervers, effet secondaire, effet de composition...) cf. par exemple André Gosselin, *La logique de l'effet pervers*, Paris, PUF, 1998. Nous en restons ici à l'approche d'Hirschman.

l'effet pervers. Les trois figures de la « rhétorique réactionnaire » identifiées par Hirschman, (mise en péril, effet pervers et inanité) sont clairement identifiables dans le discours usuel sur le contrôle des loyers, et ce depuis la première guerre mondiale. La première, chronologiquement mais aussi dans l'ordre d'importance des représentants des propriétaires est celle de la mise en péril. Nous la traitons ici brièvement car elle est moins présente que l'effet pervers dans la littérature scientifique. Les atteintes au droit de propriété font l'objet de vives critiques dès l'instauration du moratoire en 1914. Plus que du gel des loyers, les propriétaires s'indignent d'abord de la limitation du droit de reprise du local (la « prorogation »). Rappelons l'expression de Marie-Madeleine Pitance en 1944 pour qui les différentes mesures depuis la première guerre mondiale ont concédé aux locataires une « sorte de propriété indéfinissable »²⁶³. Cela résume bien cette tendance, qui ne se contente pas d'une défense du droit de propriété et identifie les droits et les protections accordées au locataire à une licence concédée pour des pratiques douteuses. Le droit au bail que céderaient, contre rémunération, les locataires en place est ainsi vu comme du marché noir, alors que les pratiques spéculatives ou abusives (sur la part des charges récupérées par exemple) sont plus volontiers mises sur le compte du jeu « normal » du marché ou tout simplement ignorées, de même que l'hypothèse selon laquelle ce sont les tensions sur le marché du logement qui génèrent de telles pratiques, aussi bien du côté des propriétaires que des locataires. Or, comme mentionné dans la partie précédente, les formes successives de contrôle des loyers ont accompagné un processus de formalisation bien plus qu'ils n'ont contribué à l'affaiblissement du cadre juridique et normatif des rapports de location. De ce point de vue, le recours à l'image de la « mise en péril » reflète en grande partie les évolutions du rapport de force entre propriétaires et locataires.

La thèse de l'effet pervers est la seconde figure qui ressort de l'analyse de Hirschman. Elle se décline en deux grands thèmes principaux : la diminution de l'investissement (notamment du niveau de la construction, et de l'entretien des immeubles) qui provoque un déclin du secteur locatif, et la mauvaise allocation des logements existants (à travers la distorsion de la demande et la réduction de la mobilité des locataires). Le deuxième point rejoint le registre de l'inanité, sur lequel nous revenons plus loin. Il est parfois affirmé que les loyers seraient plus faibles sans mesure d'encadrement car un niveau de construction plus élevé aurait entraîné leur diminution. D'une manière générale, il s'agit d'une remise en cause des bénéfices du contrôle des loyers plus que de ses conséquences négatives. Néanmoins, ce type d'argument découle en général du constat des effets pervers, de telle sorte que nous ne traitons ici que de ces derniers.

²⁶³ M-M. Pitance, 1943, op. cit.

B - L'effet sur l'investissement

1-La construction

Le premier reproche adressé au contrôle des loyers est son effet sur la construction. C'est un point que nous avons développé dans la partie précédente. Certes, les différents auteurs du BIT prennent en compte d'autres facteurs tels que la démographie, le niveau des taux d'intérêts, les préférences en termes de placement, ou encore la stabilité de la conjoncture économique. Tous n'accordent pas la même place au contrôle des loyers, que beaucoup considèrent comme secondaire par rapport aux autres facteurs. Il n'en reste pas moins qu'il est considéré comme un frein à la construction. On l'a vu, il est couramment admis que, même si les constructions neuves échappent le plus souvent au contrôle des loyers, elles risquent de ne pas trouver de locataire si les ménages sont habitués à des prix beaucoup plus bas dans l'ancien. Dans cette critique du contrôle des loyers, plus l'écart entre les prix du neuf et de l'ancien est important et plus le neuf est pénalisé. Par ailleurs, elle fait souvent l'impasse sur l'écart de qualité –et plus généralement de structure de parc– entre le neuf et l'ancien, ou suppose que les ménages préfèrent (ou sont contraints de) conserver des logements à prix modique et de faible qualité que d'augmenter leur taux d'effort en louant dans le neuf. Il est également intéressant de considérer l'évolution historique de cet argument. C'est l'argument principal durant l'entre-deux-guerres (cf. les travaux du BIT utilisés dans la partie précédente). Après la Seconde Guerre mondiale, la concomitance de niveaux élevés de construction avec le maintien de régimes de contrôle des loyers tend à lui retirer sa prééminence. Dans la période actuelle, il ne manque pas de voix pour en appeler à une hausse de la construction comme remède aux difficultés de logement (avec l'argument que le niveau des prix et des loyers serait le signe d'une pénurie), mais ces discours dénonçant le malthusianisme des politiques du logement prennent en général pour cible les normes de construction et les règlements d'urbanisme trop contraignants. L'effet du contrôle des loyers sur la construction tend à être relégué au second plan dans les travaux plus récents où apparaît également l'idée qu'il s'agit d'un effet à long terme²⁶⁴. Ainsi, dans une brève revue de littérature consacrée à ce thème du sous-investissement, Bernard Coloos met surtout en avant le sous-entretien, fort peu la construction²⁶⁵. C'est également le cas dans les publications et *working paper* de l'OCDE de 2011 (qui s'appuient par ailleurs sur une argumentation discutable)²⁶⁶.

²⁶⁴ Au moins pour les pays européens et les États-Unis. Les travaux du BIT, par exemple, sur les pays en développement durant la deuxième moitié du XXe siècle rejoignent les réticences de l'entre-deux-guerres sur le contrôle des loyers.

²⁶⁵ Bernard Coloos, « Pour des logements plus vétustes et moins nombreux : le blocage des loyers », *Métropolitiques*, 19 décembre 2011

²⁶⁶ OCDE, « Chapitre 4. Le logement et l'économie : Des politiques à rénover », *Réformes économiques*, 2011, n° 7-1, p. 185-211 ; D. Andrews, Á. Caldera-Sánchez et Á. Johansson, « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Paper*, No. 836, 2011. L'impact du contrôle des loyers sur l'entretien y est en effet mesuré à partir d'une corrélation entre le niveau de contrôle des loyers et le mauvais état des logements (mesuré par le pourcentage de logements locatifs ayant des fuites au plafond), mais sans noter le rôle potentiel d'une troisième variable, la place du secteur locatif. Ainsi, le fait que les pays qui ont un parc locatif plus important (Allemagne, Danemark, Autriche, Pays-Bas (logement social et privé sont regroupés dans cette étude) par exemple) comptent proportionnellement plus de logements locatifs en

2-Le sous-entretien

Le thème du sous-entretien et de la dégradation progressive du parc est également un thème récurrent de la littérature sur l'effet pervers. Dès le moratoire de la première guerre mondiale, les propriétaires se plaignent de ne pouvoir assurer les réparations ni même l'entretien courant. Par la suite, le décalage croissant entre le niveau des coûts, qui a suivi l'inflation, et celui des loyers, qui lui est resté inférieur, restreint également leurs capacités à entretenir les logements. L'accumulation dans le temps de ce défaut d'entretien conduirait à un véritable délabrement des immeubles. Même dans les systèmes autorisant des hausses de loyer à la relocation, l'encadrement conduirait au sous-entretien ou, au moins, empêcherait toute amélioration du logement²⁶⁷. Quelques bémols sont parfois apportés, rappelant la limite des modèles utilisés pour parvenir à ce type de résultat²⁶⁸, mais aussi en rappelant que des majorations du loyer principal ont souvent été autorisées pour couvrir cette hausse des coûts d'entretien (et même, on l'a vu dans la partie précédente, pour couvrir celle des intérêts des crédits hypothécaires), ou encore en soulignant le rôle des locataires dans l'entretien des logements, qui reste le plus souvent difficile à mesurer. Les travaux d'économistes sur ce thème ont surtout cherché à observer l'impact des dispositions autorisant des hausses de loyers consécutives à la réalisation de travaux. De telles mesures semblent compenser l'effet du contrôle sur la qualité du logement (surtout si elles sont couplées à un renforcement des normes d'hygiène, de qualité ou environnementales)²⁶⁹, voire conduire à un investissement supérieur à ce qu'il aurait été en régime de libre marché²⁷⁰. Dans ce dernier cas toutefois, observé en Suède, cette évolution pousserait les loyers à la hausse et accentuerait les processus de gentrification.

La place du sous-entretien dans les discours a suivi une trajectoire inverse à celle de l'effet sur la construction. Secondaire durant l'entre-deux-guerres, le thème du sous-entretien prend de plus en plus d'importance, alors que l'inflation est plus basse et que la mise en œuvre du contrôle des loyers risque moins de creuser l'écart entre dépenses d'entretien et montant des loyers. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette évolution. A la fin des trente glorieuses, les pénuries sont résorbées, les normes de confort et d'habitabilité sont beaucoup plus élevées, la qualité du parc ancien s'évalue à l'aune des constructions les plus récentes. L'évolution des thématiques révèle ainsi les préoccupations propres à chaque époque.

mauvais état que les autres, peut s'expliquer par la diversité de leur parc locatif, qui résulte de sa taille. Dans tous les cas, corrélation ne vaut pas causalité.

²⁶⁷ Moon, C.-G. et Stotsky, J. G. 1993. "The Effect of Rent Control on Housing Quality Change: A Longitudinal Analysis", *The Journal of Political Economy*, vol. 101, n° 6, p. 1114-1148.

²⁶⁸ Edgard Olsen, "What Do Economists Know About The Effect of Rent Control on Housing Maintenance", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 1988, 1-3, p. 295-307. L'article se montre sévère sur les conclusions habituelles concernant le sous-entretien des logements, montrant que les modèles utilisés ne sont pas concluants et que les données empiriques ont jusqu'ici été insuffisantes. Il est vrai qu'il est antérieur au renouvellement des travaux sur le sujet depuis la deuxième moitié des années 1990, mais les recherches récentes n'ont pas toujours accès aux données nécessaires.

²⁶⁹ Nandinee Kutty, "The impact of rent control on housing maintenance: A dynamic analysis incorporating European and North American rent regulations", *Housing studies*, 11-1, 1996, p. 66-88.

²⁷⁰ Hans Lind, "The Effect of Rent Regulations and Contract Structure on Renovation: A Theoretical Analysis of the Swedish System", *Housing, theory and society*, 32-4, 2015, p. 389-406

Le thème du sous-entretien renvoie plus largement au rapport entre prix et qualité du logement, qui est loin d’aller de soi. Si la hausse des prix du logement dans la deuxième moitié du XXe siècle semble s’expliquer par l’amélioration de leur qualité, ce n’est que très partiellement le cas sur la période récente²⁷¹. Ce thème revêt au moins trois aspects.

- Le premier est celui du degré de sous-entretien, de sa perception par les acteurs et de son acceptabilité. Cela renvoie à un arbitrage entre prix et qualité, la modicité des loyers (en particulier dans des quartiers centraux) compensant la piètre qualité des logements. Certains estiment que le maintien d’un parc abordable dans des zones attractives suppose d’accepter des logements de moindre qualité (ce qui, certes, peut difficilement figurer comme objectif politique affiché et est susceptible d’entrer en conflit avec l’objectif même de l’attractivité qui pousse à réhabiliter les zones en question). La frontière est parfois ténue entre un « parc social de fait » ou du logement intermédiaire dont on cherche à préserver la vocation tout en admettant qu’il offre moins de confort et le logement dégradé, voire indigne, qui appelle une intervention publique. Dans cette perspective, la question importante n’est pas tant celle de l’existence d’un effet pervers que celle de son ampleur, et de la façon dont il est compensé par l’entretien que réalisent les locataires eux-mêmes. Notons que les développements empiriques proposés plus loin portent précisément sur cet aspect du degré de désinvestissement qui représente un point clé dans tout argumentaire sur le contrôle des loyers, et sur lequel on ne dispose que rarement de données suffisamment riches.
- La mention des opérations de rénovation et de réhabilitation conduit au second point, qui porte sur la distinction entre l’entretien et l’amélioration du parc existant (même si cette distinction n’est pas aisée à tracer). L’impression de vétusté ne s’explique pas uniquement par l’état du logement mais aussi par l’écart entre les normes d’habitat à différentes époques. Par ailleurs, il faut parfois se montrer prudent sur les discours qui présentent une vision apocalyptique du parc de logements, tant il est vrai que celle-ci peut être exagérée (et déconnectée de la vision des habitants) s’il s’agit de justifier des opérations de rénovation avec, en ligne de mire plus ou moins assumée et parfois au nom de la mixité, l’objectif de modifier la composition sociale d’un quartier²⁷². La diffusion de normes de confort moderne dans le logement populaire après la seconde guerre mondiale (par le biais, en France du développement du secteur HLM) accentue fortement le sentiment que le parc ancien n’est plus adapté. Or, ce décalage s’explique moins par un défaut d’entretien que par l’évolution des normes. L’adaptation du parc ancien à ces normes est un processus discontinu qui repose justement sur l’accroissement de loyer que le propriétaire peut tirer d’une « montée en gamme » du logement. La théorie du « rent gap »²⁷³ s’appuie sur ce constat tout en montrant

²⁷¹ Jacques Friggit, « Quelles perspectives pour les prix du logement après son envolée », *Regards croisés sur l’économie*, 9-1, p. 14-32, 2009.

²⁷² Henri Coing, *Rénovation urbaine et changement social*, Paris, Les éditions ouvrières, 1966. Isabelle Backouche, *Aménager la ville*, Paris, Armand Colin, 2013

²⁷³ L’hypothèse du rent gap stipule que les dynamiques de rénovation sont dues aux différentiels de rente foncière (en particulier lorsque des bâtiments ou des secteurs dégradés sont situés dans des secteurs qui se chers,

à quel point l'intervention publique est souvent nécessaire pour que s'enclenchent des dynamiques de réhabilitation (projets d'aménagement, incitations fiscales, etc.) Bien souvent, elles impliquent également un changement d'acteurs, avec par exemple l'intervention de marchands de biens, de promoteurs ou encore de propriétaires appartenant à de nouvelles catégories sociales comme dans le cas de la gentrification. Cette dynamique de dégradation et de réhabilitation est inhérente au fait même qu'une ville agrège des strates de différentes époques. Le contrôle des loyers peut y jouer un rôle : si l'écart entre les loyers régulés et les loyers potentiels s'accroît, l'intérêt à procéder à la revalorisation (physique et financière) du bâti s'accroît également. Le contrôle des loyers a également pu jouer un rôle dans la temporalité de la gentrification des centres anciens. C'est par exemple la thèse d'Anne Clerval pour qui la loi de 1948 a retardé la gentrification à Paris et permis aux classes populaires de se maintenir dans les anciens quartiers ouvriers plus longtemps que dans d'autres grandes villes²⁷⁴.

- Cette discontinuité du processus d'amélioration du parc existant est liée au troisième point, qui porte sur la pertinence même du raisonnement associant rentabilité et bon entretien. Si l'amélioration n'est pas continue, c'est parce qu'elle ne va pas toujours dans le sens de l'intérêt des propriétaires. Le sous-entretien peut même être profitable si la demande se maintient et que les loyers restent stables ou augmentent. Dans ce cas de figure, la rentabilité produit l'effet inverse de ce qu'on lui attribue généralement et contribue au sous-entretien. Le cas extrême est celui des taudis du XIXe siècle (dont on retrouve la logique dans le cas des « marchands de sommeil » contemporains) où le niveau des loyers est disproportionné par rapport à la qualité et au prix du logement. On affirme alors fréquemment que la crainte de voir le bien se dévaloriser et l'intérêt à en tirer une plus-value limite le risque d'entrer dans une telle spirale, mais cela n'a rien d'automatique dans la mesure où la valeur du bien dépend aussi très largement d'autres facteurs tels que son environnement et le prix au mètre carré dans le voisinage. Certes, à certaines périodes les propriétaires n'ont plus eu les moyens de financer les réparations par les loyers (notamment, en France, pendant les deux guerres mondiales et entre 1945 et 1948), mais cela ne représente que quelques moments spécifiques. On a vu pour l'entre-deux-guerres que les dépenses d'entretien (et le coût du crédit) étaient prises en compte dans les mesures d'encadrement des loyers mais que la rentabilité était considérée comme secondaire (à l'inverse de ce qui était prôné pour la construction neuve) : les experts du BIT considéraient les logements comme amortis et n'envisageaient pas qu'il faille une incitation financière supplémentaire pour assurer leur entretien.

ce qui crée un potentiel de valorisation susceptible de déclencher des opérations de réhabilitation ou de rénovation. Neil Smith, "Toward a theory of Gentrification, a back to the city movement by Capital not People", *Journal of the American planning Association*, 45-4, 1979, p. 538-548; Neil Smith, "Gentrification and the rent gap", *Annals of the Association of American geographers*, 77-3, 1987, p. 462-465.; B. Badcock, "An Australian view of the rent gap hypothesis", *Annals of the Association of American Geographers*, 79-1, 1989 p.125-145; E. Clark, « The rent gap and transformation of the built environment : case studies in Malmö, 1860-1985 », *Geografiska annaler. Series B. Human geography*, 70, 1988 p.241-254

²⁷⁴ Anne Clerval, *Paris sans le peuple*, Paris, La Découverte, 2013

Nos résultats empiriques apportent quelques éclairages sur cette question de savoir si les dépenses d'entretien relèvent d'un coût fixe ou d'un investissement qui attend une rémunération sous forme de hausse du loyer.

Les interactions entre le niveau des loyers et le degré d'entretien sont complexes. L'objectif d'améliorer la qualité du parc ancien en favorisant l'investissement entre souvent en contradiction avec celui de le rendre abordable. De plus, du fait même qu'il s'applique souvent dans des zones centrales, potentiellement attractives où il s'est imposé en réaction à la spéculation immobilière, le contrôle des loyers est particulièrement exposé aux critiques dans les contextes de revalorisation des centres anciens.

3-Le déclin du secteur locatif

Le thème du déclin du secteur locatif privé (qu'il faut distinguer du discours sur les atteintes à la propriété privée) apparaît plus tardivement, après la seconde guerre mondiale. On l'a vu mentionné dans les travaux du BIT sur les États-Unis à partir des années 1950²⁷⁵. En un mot, il s'agit de l'idée selon laquelle les protections des locataires détournent les propriétaires de l'activité de bailleur, les pousse à vendre les logements, ce qui alimente le marché pour la propriété d'occupation et se traduit par la raréfaction du parc locatif. Le lien de causalité entre la réglementation et le déclin du secteur locatif n'a pourtant pas pu être établi empiriquement²⁷⁶ et plusieurs exemples suggèrent également une causalité inverse : l'extension, ou le maintien d'une place importante, du parc locatif privé, suscite une réglementation protectrice.

Le développement de la propriété occupante est une réalité massive dans les pays européens et en Amérique du Nord depuis la seconde guerre mondiale (et même avant en Amérique). Par définition cette croissance, comme celle du logement social, diminue la part du secteur locatif. L'idée de déclin provient aussi du désengagement des propriétaires bailleurs. Le rôle des politiques en faveur de l'accession à la propriété, qui contribuent à la dévalorisation relative du statut de locataire, est en revanche plus rarement mise en avant. C'est une constante dans cette figure de l'effet pervers conduisant au déclin du secteur locatif : le point de vue adopté est préférentiellement celui de l'investisseur, alors que l'attrait du locatif pour les ménages occupants doit aussi être pris en compte. Dans cette perspective, on pourrait penser que le contrôle des loyers peut tendre à maintenir certains ménages dans le locatif privé dans des contextes où la préférence pour la propriété se répand. Si l'on suit l'analyse historique de Harloe sur six pays (Grande Bretagne, Danemark, France, Pays-Bas, RFA et États-Unis²⁷⁷), le déclin du parc locatif durant la seconde moitié du XXe siècle n'est pas imputable à la faible rentabilité de l'investissement locatif, mais au départ des ménages de classes moyennes vers la propriété (ou vers le logement social) ainsi qu'au moindre financement de ce secteur par les politiques publiques. Il importe également de bien prendre en compte le fait qu'il ne s'agit pas seulement d'un « déclin ». Le rôle que l'on assigne désormais au parc locatif privé, rôle en partie contradictoire d'accueil de catégories variées

²⁷⁵ Leo Grebler, 1952, op. cit.

²⁷⁶ Marietta Haffner, Marja Elsinga, Joris Hoekstra, "Rent regulation, the balance between private landlords and tenants in six European countries", *International Journal of Housing Policy*, vol. 8-2, 2008, p. 217-233

²⁷⁷ Harloe M., *Private renting housing in the United States and Europe*, London, Crood Helm, 1985

(jeunes, ménages mobiles ou dans des séquences spécifiques, comme après une séparation, ménages modestes, etc.), s'est construit au fil de ce processus. Les pays qui ont maintenu les parcs locatifs les plus importants (la Suisse et l'Allemagne notamment) sont aussi des pays qui protègent fortement le statut du locataire, et où il n'est pas anormal de voir des durées de location très longues.

Sur les trente dernières années, plutôt marquées par la déréglementation même si les différences nationales sont importantes, le mouvement de déclin du secteur locatif privé s'est poursuivi, à l'exception de quelques pays qui avaient déjà un parc locatif important et du cas particulier de la Grande-Bretagne. C'est ce qu'indique le tableau suivant.

Tableau 22 : évolution de la part du secteur locatif privé depuis 1980

	Evolution 1980-2010 (en % du nb total de résidences principales)
<i>Pays où la part du locatif privé a augmenté</i>	
Angleterre	11% à 17%
<i>Pays où la part du locatif privé est restée stable</i>	
Allemagne	60% à 60%
Suisse	59% à 56%
France	25% à 22%
Etats-Unis	33% à 32%
Australie	21% à 25%
<i>Pays où la part du locatif privé a diminué</i>	
Finlande	22% à 16%
Pays-Bas	19% à 10%
Espagne	19% à 7%
Danemark	22% à 14%
Norvège	27% à 19%
Irlande	13% à 10%
Belgique	27% à 18%
Autriche	25% à 18%
Suède	21% à 17%

Source : T. Crook and P. Kemp (ed) *Private rental housing, comparative perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014; B. Kochan and K. Scanlon (éd.), *Towards a Sustainable Private Rented Sector—The Lessons from other Countries*, London Stock Exchange, 2011. À noter que certains pourcentages sont différents de ceux donnés par C. Whitehead et al (2012), au point d'inverser la tendance pour la Suisse²⁷⁸ et la Suède.

Le déclin est toutefois surtout marqué dans les années 1980, où les secteurs locatifs des pays recensés perdent en moyenne 3 points de pourcentage (et bien plus en Norvège, Finlande ou aux Pays-Bas), contre 1,2 dans les années 1990 et 0,06 dans les années 2000. Depuis 2000, certains pays voient une inversion du mouvement (l'Angleterre, l'Irlande, l'Australie), beaucoup connaissent une stabilisation et quelques-uns continuent à observer une diminution (Espagne, Pays-Bas et dans une moindre mesure Danemark et Belgique).

²⁷⁸ Pour la Suisse, C. Whitehead indique un passage de 68% à 59%, qui témoigne moins d'un déclin que d'un essor tardif de la propriété d'occupation.

Dans un travail comparatif sur 11 pays européens dirigé par Christine Whitehead et Kathleen Scanlon²⁷⁹, on n'observe pas de lien entre le renforcement de la réglementation et la diminution du secteur locatif entre les années 1980 et le début des années 2010 : à l'exception de l'Angleterre, les pays qui ont diminué le poids des réglementations sur le secteur locatif privé ont connu une diminution de ce dernier (Norvège, Danemark, Finlande, Espagne). Les pays dont la réglementation a peu évolué, qui sont ceux ayant les plus gros parcs locatifs, ont connu soit la stabilité de ce parc (Allemagne, Suède) soit une diminution (Suisse, Pays-Bas). C'est également le cas pour les deux pays qui ont renforcé leur réglementation depuis le début des années 1980 : la France a plutôt stabilisé la part du locatif tandis que celle-ci a diminué en Irlande. D'autres facteurs que la régulation interviennent, dont les différentes compensations offertes à l'investissement locatif (que ce soit les subventions pour la rénovation, la défiscalisation, etc.). Mentionnons le cas des Pays-Bas qui revient souvent dans le débat français comme l'un des pays où le contrôle des loyers aurait contribué à la diminution du parc locatif privé (sachant que le locatif social y est le plus abondant d'Europe puisqu'il comprend 34% des résidences principales). Certes, la régulation y est forte puisque le contrôle ne porte pas seulement sur les hausses de loyers mais aussi sur leur valeur elle-même. Celle-ci est déterminée par un système de points reflétant la qualité des logements (qui rappelle à certains égards le système de la valeur locative de la loi de 1948) : la réglementation n'est pas liée au type de propriété mais au niveau du loyer. Les loyers les plus élevés ont été libéralisés en 2011. Néanmoins, la diminution de la taille du secteur locatif (de 19% à 10% entre 1980 et 2010) ne renvoie pas à une évolution de la réglementation des loyers mais à une évolution des politiques d'incitation à l'investissement locatif. Les propriétaires bailleurs particuliers, peu aidés, ont commencé à se désengager dès la seconde guerre mondiale (la baisse de la taille relative du secteur est d'ailleurs la plus forte entre 1947 et 1975 : de 60% à 20% de l'ensemble des résidences principales) tandis que les organisations (investisseurs institutionnels notamment), qui détiennent actuellement les deux tiers des logements privés mis en location, ont bénéficié d'aides à la pierre jusque dans les années 1980. Avec l'arrêt de ces aides, la construction de nouveaux logements locatifs privés s'est tarie et, avec leur mise en vente (prévue au bout de 15 ou 20 ans après la construction donc au début des années 2000 pour les dernières constructions), le déclin du locatif privé s'est encore accentué²⁸⁰.

Le maintien du parc locatif en France pose question car il semble la distinguer des autres trajectoires nationales. Un désengagement des investisseurs a été observé en France au début des années 1980. On l'a parfois interprété comme un effet de la loi Quillot (dont on sait pourtant qu'elle a aussi contribué à favoriser la sortie de nombreux logements de la loi de 1948), mais l'argument convainc peu car le désengagement commence avant (600 000 logements locatifs en moins entre 1978 et 1984 selon les enquêtes logement). De fait, l'explication est aussi à rechercher du côté de la demande. Ces années, consécutives au plan Barre (créant les aides personnalisées au logement et les prêts bonifiés pour l'accession²⁸¹), voient une forte croissance du nombre de propriétaires et notamment l'accès d'une partie des

²⁷⁹ C. Whitehead, S. Monk, S. Marrakanen S. and K. Scanlon *The Private Rented Sector in the New Century - A Comparative Approach*, Cambridge, Cambridge Center for Housing and Planning Research, 2012.

²⁸⁰ Marietta Haffner, « The Netherlands », in T. Crook and P. Kemp (ed) *Private rental housing, comparative perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014, p. 48-70.

²⁸¹ Prêts d'accession à la propriété, prêts conventionnés et prêts d'accession sociale.

classes populaires, fortement représentées dans le parc locatif, au crédit immobilier et à la propriété. Ce qui est intéressant, c'est que le déclin du parc locatif apparaît dès cette période comme un problème. Alors que les politiques du logement avaient été depuis la guerre tournées vers l'accèsion à la propriété des familles, l'évolution des structures familiales a progressivement fait ré-émerger l'intérêt du secteur locatif pour face à des trajectoires résidentielles de moins en moins linéaires²⁸². Le ralentissement de l'accèsion à la propriété dans les années 1990 relève ainsi plus de facteurs démographiques que de l'évolution des politiques du logement. Le vieillissement des ménages (allant dans le sens du développement de la propriété) étant plus que compensé par les transformations affectant la structure des ménages (séparations, familles monoparentales, etc. qui gonflent plutôt la location²⁸³). Dans le même temps, les dispositifs visant à agir sur l'offre en favorisant l'investissement locatif se sont ajoutés à la panoplie des politiques du logement, à partir du dispositif Quilès-Méhaignerie qui sera suivi de nombreuses mesures (Périssol, de Robien, Besson, jusqu'aux Scellier, Duflot et autre Pinel), constamment confrontées à cette contradiction entre la nécessité de rendre les placements attractifs pour les investisseurs et l'objectif de fixer des plafonds de loyer abordables. Ces dispositifs ont contribué à enrayer le déclin du secteur locatif privé. Il est en revanche beaucoup moins sûr qu'ils l'ont fait en maintenant le modèle d'un parc locatif accessible et bien situé.

Le constat est en effet quelque peu différent si l'on considère le parc ancien dans les centres urbains, qui sont les lieux où le contrôle des loyers s'exerce traditionnellement. Même si la proportion de locataires a diminué sur longue période, la location y reste habituellement majoritaire, ou en tout cas bien supérieure aux taux qui prévalent en périphérie. D'une certaine façon cela conduit à relativiser l'effet historique du contrôle des loyers, et en particulier de la loi de 1948, sur la raréfaction du parc locatif privé. Pour autant, on assiste à une certaine érosion qui n'est pas imputable au contrôle des loyers. Nous proposons ici quelques données simples pour en donner une idée.

La proportion de propriétaires occupants a fortement augmenté dans toutes ces communes-centre, quel que soit son niveau en 1999 et quel que soit l'accroissement du nombre de résidences principales. Partout, le rythme de l'augmentation du nombre de propriétaires occupants dépasse celui du nombre de résidences principales, alors même que beaucoup de logements neufs sont destinés à la location. Cette hausse, considérable pour une période de dix ans, se fait donc au prix d'une évolution de la structure de la propriété urbaine. On assiste à un transfert des logements locatifs privés vers la propriété occupante. Le mouvement est ancien et s'enracine dans le lent passage de l'immeuble de rapport à la copropriété²⁸⁴. Il s'est toutefois accéléré depuis le début des années 2000 et s'est même montré plus rapide que lors du retrait des investisseurs institutionnels du secteur du logement dans les années 1980²⁸⁵ (Voisin, 1997). A Lyon, la proportion de propriétaires occupants,

²⁸² Catherine Bonvalet et Arnaud Bringé, « Les effets de la politique du logement sur l'évolution du taux de propriétaires en France », *Revue européenne des sciences sociales*, 51-1, 2013, p. 122-145

²⁸³ idem

²⁸⁴ Patrice de Moncan, *A qui appartient la France ?*, Paris, Éditions du Mécène, 2002

²⁸⁵ Voir par exemple Bruno Voisin, *Acteurs et réalités de l'habitat en France et dans l'agglomération lyonnaise*. Lyon, Agence d'urbanisme de la Courly, 1997.

n'était ainsi passée que de 21% à 32% entre 1968 et 1999 (croissance de 0,3% par an, contre 0,5% par an après 1999).

Tableau 23 : évolution de la structure de propriété dans les 10 plus grandes villes françaises (source : INSEE-RGP 1999 et 2010).

Commune	Propriétaires occupants			Evolution du nombre de résidences principales
	Proportion de propriétaires occupants en 1999	Proportion de propriétaires occupants en 2010	Évolution du nombre de propriétaires occupants	
Paris	30%	34%	20%	3%
Marseille	44%	47%	16%	8%
Lyon	32%	37%	28%	10%
Toulouse	31%	37%	36%	16%
Nice	46%	51%	11%	0%
Nantes	36%	40%	22%	10%
Bordeaux	30%	36%	35%	13%
Strasbourg	24%	29%	36%	9%
Montpellier	31%	36%	34%	14%
Lille	25%	30%	54%	29%

La baisse des rendements locatifs, due à la hausse relative des prix de l'immobilier par rapport aux loyers a joué un rôle qui peut être partiellement relativisé²⁸⁶. Ainsi, en nous appuyant sur les données du Grand Lyon (tirées des bases notariales) le rendement apparaît encore conséquent, et supérieur à celui calculé par les experts de l'OFCE²⁸⁷. Au-delà du taux de rendement, la préférence pour la propriété et la prédominance des catégories moyennes et supérieures pour lesquelles l'accession à la propriété est une étape normale du parcours résidentiel sont des facteurs primordiaux. Les tensions entre l'offre et la demande dans les grands centres urbains ne sont pas seulement liées à la démographie mais viennent du fait que la demande porte de plus en plus sur la propriété, en plus de l'usage.

On peut craindre que dans ce contexte le contrôle des loyers risque d'aggraver le déclin du secteur locatif en diminuant le rendement du placement dans la pierre même si ce rendement s'est maintenu à de bons niveaux sur la longue période, y compris par rapport à celui des actions²⁸⁸. Si ce diagnostic est avéré, le désengagement des investisseurs pourrait

²⁸⁶ Mesurer cette rentabilité à partir des bases notariales est assez hasardeux car le loyer n'est indiqué que dans 4% des ventes alors que la proportion d'investissement locatif est plus grande dans l'ancien (et beaucoup plus importante dans le neuf). Cela renvoie entre autres au fait que les vendeurs préfèrent vendre l'appartement libre de tout locataire de façon à ce que l'acheteur puisse en augmenter le loyer, de telle sorte qu'aucun loyer n'est mentionné au moment de la signature de la vente. Si l'on s'en tient aux cas où le loyer est connu, on constate une diminution du rendement brut moyen : 7,5% en 2004, 5,5% en 2011.

²⁸⁷ Sabine Le Bayon, Pierre Madec, Christine Riffart, « Quelle régulation du marché locatif privé ? État des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales », *Revue de l'OFCE*, N° 128-2, 2013p. 243-276. En 2010 le taux net serait de 2,9% en France et 1,3% à Paris (contre 6,5% et 5% en 1998).

²⁸⁸ Pour Jacques Friggit, le rendement à long terme du placement locatif sans effet de levier est inférieur à celui du placement en actions sans effet de levier, mais avec effet de levier il augmente à un niveau voisin de celui du

être encore plus prononcé. C'est peut-être la principale préoccupation qui ressort des différents textes et rapports que nous avons consultés et cités jusqu'ici, et sans doute l'effet du contrôle des loyers qui serait le plus immédiat. Quelques nuances sont toutefois apportées : les experts de l'OFCE notamment soulignent que le ralentissement de la hausse des loyers peut aussi se transmettre aux prix des logements et que des ventes massives consécutives à une diminution du rendement pourraient aboutir à une baisse des prix²⁸⁹. Il est d'ailleurs possible que cet effet indirect soit recherché dans la loi ALUR car il est plus compliqué d'agir sur les prix de vente que sur les loyers. Nos propres travaux sur la période 1890-1968, période durant laquelle la structure de propriété est certes différente de ce qu'elle est actuellement, montrent également que les prix des immeubles se sont ajustés à ceux des loyers et que les taux de rendement bruts comme nets ne se sont pas effondrés durant les périodes de contrôle des loyers (ce qui ne signifie pas pour autant que l'investissement dans la pierre a été fort)²⁹⁰.

Par ailleurs, et c'est une hypothèse que nous n'avons pas rencontrée mais qui resurgit parfois indirectement autour de l'enjeu de faire revenir les propriétaires institutionnels dans le logement, il est possible aussi que l'évolution des rendements locatifs se traduise non pas par un désengagement mais par une recomposition du système d'acteurs. C'est ce qui s'est passé tout au long du XXe siècle où l'on a assisté à des transformations profondes du groupe social des propriétaires bailleurs (notamment avec la disparition des rentiers) et à un changement d'échelle dans la structure de la propriété urbaine. Les propriétaires d'immeubles ont transformé leurs biens en copropriétés, parfois par l'intermédiaire de marchands de biens, et la majorité des bailleurs sont maintenant propriétaires d'un logement plutôt que d'un immeuble²⁹¹. Les temporalités en jeu sont toutefois fort longues.

4-Un renouveau du secteur locatif privé?

Si la France a globalement maintenu son parc locatif, pour des raisons qui tiennent à la fois à l'offre et à la demande, sa régression dans les grands centres urbains va dans le sens de ce que l'on observe dans beaucoup d'autres pays européens. Il est pourtant régulièrement question d'un renouveau du secteur locatif. Ce renouveau concerne essentiellement la Grande-Bretagne même si, on l'a vu, le déclin semble s'enrayer ailleurs également. De plus, dans les pays où le secteur locatif a repris de l'importance, son image tend à évoluer, aussi bien pour les investisseurs que pour les locataires qui ne sont plus seulement de jeunes ménages mobiles mais également, de plus en plus, des familles, et des ménages d'âge moyen. Du côté de l'offre, on commence dans certains pays à revoir des investissements à but locatif dans le neuf, poussés à la fois par les conditions de crédit, par la fiscalité et l'intérêt d'un placement immobilier par rapport à la volatilité d'autres actifs²⁹². L'idée d'un redémarrage n'est pas totalement neuve. Il a été annoncé dès 1985 par Harloe²⁹³ comme résultat prévisible de la diminution des financements accordés au logement social, et par Maclennan à la fin des

placement en actions. Cf. J. Friggit, *Le prix de l'immobilier d'habitation sur le long terme*, 2016, <http://www.cgedd.fr/prix-immobilier-presentation.pdf>.

²⁸⁹ Sabine Le Bayon et al., 2013, op. cit.

²⁹⁰ Loïc Bonneval et François Robert, 2010, op. cit.

²⁹¹ Loïc Bonneval et François Robert, *L'immeuble de rapport*, Rennes, PUR, 2013.

²⁹² T. Crook, P. Kemp, 2014, op. cit.

²⁹³ Harloe M., *Private renting housing in the United States and Europe*, London, Crood Helm, 1985

années 1990²⁹⁴ comme le produit de plusieurs facteurs : augmentation de la mobilité professionnelle et résidentielle, plus grande incertitude sur les revenus, moindre inflation (l'inflation ayant facilité le remboursement des emprunts immobiliers jusque dans les années 1980), diminution des financements publics en faveur du logement social, évolution de la structure des ménages (notamment accroissement du nombre d'étudiants). De fait, les constats plus récents de ce renouveau font moins état de la crise des États Providence que de l'évolution de la demande (plus de mobilité résidentielle, plus de difficulté à accéder à la propriété). Dans le cas britannique, l'introduction du *Buy to Let* au milieu des années 1990²⁹⁵ et les difficultés de l'accession au tournant des années 2000 ont contribué à une relance du parc locatif privé qui passe de 11% à 17% de l'ensemble du parc entre les années 1980 et 2010. La crise financière de 2008 aurait accentué le mouvement : entre les crises de l'endettement privé (dont celle des *subprimes*) qui pénalisent l'accession à la propriété, et celle de l'endettement public, qui contraint à réduire les différentes aides et subventions, le parc locatif privé serait dans une position favorable.

A bien y regarder, la position des auteurs britanniques, particulièrement prolixes sur le sujet, ne se borne pas à constater le développement du locatif privé en Grande-Bretagne (ou à le scruter ailleurs). Ils semblent également appeler de leurs vœux la poursuite du processus, tant les vertus qu'on lui prête semblent correspondre aux besoins contemporains de mobilité et de logement abordable. Il en résulte une position ambiguë vis-à-vis de la régulation, perçue à la fois comme nécessaire dans un marché britannique dérégulé, et comme risquant de freiner les investissements susceptibles de porter cette demande potentielle pour la location. C'est à cette aune qu'il faut lire la conclusion que tirent Christine Whitehead et Kathleen Scanlon de l'étude de trois cas (l'Allemagne, les Pays-Bas, la France au lendemain du vote de la loi ALUR) : « *Nous observons dans ces trois pays un glissement vers des contrôles plus stricts des niveaux des loyers, au moment même où les tensions sur le marché appellent à un accroissement de l'investissement. Il reste à voir si ces objectifs contradictoires peuvent être simultanément atteints.* »²⁹⁶. De ce point de vue, le renouveau du secteur locatif privé est aussi un renouveau de l'intérêt pour ce secteur. Il n'est alors pas étonnant de constater l'existence d'un débat sur la pertinence de réinstaurer des mesures de contrôle, même si le terme est celui de stabilisation²⁹⁷ : il s'agirait de limiter les hausses en cours de location et les aligner sur un indice (tel que celui de l'inflation), comme cela se pratique en France et dans d'autres pays européens. Ed Miliband l'a fait entrer, au moins pour un temps, dans le programme du parti travailliste²⁹⁸ et le débat a également lieu en Irlande.

²⁹⁴ D. Maclennan, "The future of private rental housing : surviving niches or flexible markets", *Journal of Housing and the Built environment*, 26-3, 1998 p. 375-384

²⁹⁵ Tony Crook and Peter Kemp, *Transforming Private landlords: housing, markets and public policy*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2011.

²⁹⁶ Christine Whitehead, « Le secteur locatif privé en Europe : des trajectoires différentes, des tensions similaires ? », *Revue d'économie financière*, N° 115-3, 2014, p. 149-164.

²⁹⁷ Kathleen Scanlon, Christine Whitehead, *Rent stabilization, principles and international experiences, A report from the London Borough of Camden*, London, LSE, 2014.

²⁹⁸ Rowena Mason, "Labor's rent control plans explained", *The Guardian*, 26/04/2015

C - L'effet sur l'allocation, la demande, la mobilité résidentielle

On le voit, les effets du contrôle des loyers sur l'investissement ne sont pas mécaniques. Le fait que le contrôle des loyers s'exerce surtout dans des secteurs tendus conduit à s'interroger également sur l'allocation, la demande et en particulier sur la mobilité résidentielle, trois aspects que nous regroupons ici. Sur ce point comme sur les précédents, les critiques sont vives. Elles concernent à la fois la distorsion (idée que la demande des ménages ne serait pas guidée par leurs besoins mais vers la recherche des logements à loyer régulé), le blocage de la mobilité résidentielle (les locataires préfèrent rester dans un logement à bas loyer même s'il ne leur convient plus) et la création d'inégalités entre locataires bénéficiant des contrôles et les autres (les « have » et « have not », cf. partie précédente)²⁹⁹. Ces trois dimensions sont interdépendantes et conduisent à une mauvaise allocation des logements et au fait que le prix de marché ne porte plus une information fiable sur la qualité et les préférences des ménages³⁰⁰. L'attractivité même des villes en serait affectée. Dans l'analyse de Glaeser, qui s'appuie principalement sur le cas de New York, le contrôle des loyers ne réduit pas l'ensemble des loyers mais crée des poches de logements à bas loyer et de basse qualité. Ces derniers ne seraient plus attribués par des mécanismes de marché aux personnes qui en ont besoin mais par des phénomènes de file d'attente, voire au hasard, qui laissent au propriétaire toute latitude pour discriminer les candidats locataires. Il en résulterait une dynamique ségrégative contraire à l'objectif de mixité porté par le contrôle des loyers. Face à ce coût social et à cette faible efficacité, Glaeser préconise des politiques axées sur l'aide à la personne, la régulation de l'urbanisme et la déségrégation scolaire (suppression des cartes scolaires, ou de leurs équivalents, et aides personnalisées pour que chacun puisse choisir son école)³⁰¹.

Les effets différeraient selon le type de contrôle. Ils seraient maximaux dans le cas de contrôles stricts et lorsqu'il se creuse un écart entre loyers libres et régulés, mais ils seraient également importants dans le cas des contrôles dits de 2^e (ou 3^e) génération qui encadrent les loyers en cours de location : plus le bail du locataire est ancien et plus l'écart entre son loyer et celui du marché risque d'être important, de telle sorte qu'il n'a théoriquement pas intérêt à rechercher un autre logement. Il en résulterait des phénomènes de desserrement (ménages restant dans leur logement trop grand une fois que les enfants l'ont quitté)³⁰². Le frein à la

²⁹⁹ Cela a suscité des approches en termes de coût/bénéfice du contrôle des loyers. Cf. Bengt Turner and Stephen Malpezzi, "A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 2003, p. 11-56.

³⁰⁰ Edward Glaeser and Erzo Luttmer, "The Misallocation of Housing under Rent Control", *American Economic Review*, 93-4, 2003, p. 1027-1046. La mauvaise allocation des logements y est notamment mesurée à partir du croisement entre la taille du ménage et la taille du logement, c'est-à-dire une perspective très proche de celle d'Alfred Sauvy et Anita Hirsch (1984, op. cit.), quoiqu'utilisant une méthode plus sophistiquée et des données plus abondantes. Elle concernerait 20% des logements new yorkais contre 7% à Chicago. Des comparaisons sur des échantillons nationaux donnent une mauvaise allocation pour 15% des locataires et 11% des propriétaires (ce qui tend à nuancer les résultats, comme l'indiquent les auteurs eux-mêmes).

³⁰¹ Edward Glaeser, "Does rent control reduce segregation?", *Swedish Economic Policy Review*, 10, 2003, p. 179-202.

³⁰² On trouve parfois l'idée que ces ménages auraient, en l'absence de contrôle des loyers, déménagé vers un logement plus petit pour payer moins de loyer. L'argument n'a pourtant rien d'automatique (on peut penser par exemple que le revenu de ces ménages a progressé et qu'il n'entre pas dans leur priorité de diminuer la dépense logement).

mobilité résidentielle découlant des avantages conférés aux locataires en place conduirait quant à lui au blocage de la chaîne du logement et des ajustements sur le marché³⁰³.

Or la mobilité résidentielle est particulièrement valorisée, notamment parce qu'elle est censée faciliter la recherche d'emploi. Dans les travaux qui mettent en avant la faible mobilité des propriétaires occupants et des locataires du logement social, le locatif privé est considéré comme un atout car les ménages y déménagent plus souvent³⁰⁴. Tout contrôle des loyers susceptible de ralentir cette mobilité ou de réduire la taille du parc locatif privé est ainsi vu comme allant dans la mauvaise direction. Il conviendrait pourtant de distinguer entre les locations de longue durée et les ménages captifs. La difficulté pour les ménages de déménager sans dégradation de leurs conditions de logement peut être plus imputable au niveau des prix de marché qu'à l'avantage conféré par un loyer encadré. Il y a également une dimension idéologique certaine dans cette valorisation de la mobilité, et plus particulièrement de celle des catégories populaires, dont Sylvie Fol a retracé la généalogie pour la France et les Etats-Unis³⁰⁵. Elle indique que l'on pourrait également souligner d'autres facteurs comme l'importance du caractère stabilisateur du logement dans un contexte de fragilisation du rapport à l'emploi, ou encore l'importance des réseaux et ressources locales pour l'insertion sociale. Par ailleurs, dans la mesure où les logements à loyer contrôlé sont souvent situés dans des zones urbaines et centrales, le problème des coûts de transport et de la distance aux centres d'emploi se pose de façon moins aiguë que pour les propriétaires dans le périurbain. Il existe une autre différence avec les propriétaires : l'immobilité de ces derniers peut renvoyer à des contraintes lourdes (difficulté à revendre, coûts de transaction et poids du remboursement de l'emprunt) qui peuvent effectivement empêcher de changer de bassin d'emploi. Ces entraves restent moins fortes pour la location. Il faut donc se garder d'une vision systématiquement favorable à une forte rotation des habitants.

Plus profondément, la mobilité est aussi (surtout) affaire de moment dans le cycle de vie et de choix des ménages. Promouvoir à tout prix la mobilité dans le parc locatif privé revient à valider un modèle dans lequel la propriété d'occupation est la seule voie « normale » de stabilité pour les ménages. Il est sans doute abusif d'assigner à chaque segment du parc de logements un rôle trop figé. Au fil du temps ce rôle évolue : dans les années 1980 la mobilité résidentielle était plus forte dans le parc locatif social que dans le privé, alors vieillissant³⁰⁶, tandis que c'est actuellement l'inverse. De même, aux Etats-Unis, les propriétaires sont plus mobiles que les locataires. Il y a une contradiction, ce n'est pas la première que nous rencontrons, dans le fait de mener une politique d'élargissement du parc locatif privé tout en cherchant à limiter la possibilité pour les ménages à s'y installer durablement. C'est à nouveau la question du modèle qui est posée : le secteur locatif reste-t-il considéré à partir de son rôle supposé (accueillir transitoirement des individus et des ménages dans les séquences de leurs parcours résidentiel qui sortent de la norme de la propriété d'occupation familiale) ou comme un mode d'habitat à part entière ce qui suppose que la stabilité n'y est pas considérée comme un problème.

³⁰³ Hirsch, A., 1984, op. cit.

³⁰⁴ Bosvieux, 2012, op. cit., OCDE, 2011, op. cit.

³⁰⁵ Sylvie Fol, *La mobilité des pauvres*, Paris, Belin, 2009.

³⁰⁶ Thierry Debrand et Claude Taffin, « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité depuis 20 ans », *Economie et statistique*, n°381-382, 2005, p. 125-146.

Le thème du blocage imputable à la baisse de la mobilité résidentielle est également prégnant, et ce dès l'entre-deux-guerres, où le terme de « cristallisation » est employé³⁰⁷. Sur ce point, l'argumentation réunit le registre de l'effet pervers et celui de l'inanité, du moins dans l'une de ces variantes. En effet, l'inanité, troisième figure de la « rhétorique réactionnaire », que nous retrouvons ici, ne se réduit pas toujours à l'idée que les politiques sociales sont sans effet, mais recouvre parfois celle selon laquelle elles rateraient leurs cibles et privilégieraient les catégories moyennes ou favorisées plutôt que les moins fortunées. Ainsi, la « cristallisation » des locataires dans les beaux et grands appartements dont les loyers deviennent dérisoires retient l'attention, de même que les difficultés des jeunes couples, mises en regard des ménages vieillissants qui demeurent dans leur vaste appartement alors que leurs enfants en sont partis.

Le raisonnement va souvent plus loin. En plus d'être contre-productives, les velléités régulatrices auraient ainsi moins protégé l'ensemble des locataires que déplacé les inégalités entre propriétaires et locataires en instaurant une asymétrie entre locataires en place (les *have*) et nouveaux locataires (les *have not*). Les seconds seraient victimes des pratiques mises en place par les premiers pour tirer parti des avantages conférés par les mesures de protection, notamment la vente officieuse d'un droit au bail, dite reprise de meubles dans l'entre-deux-guerres (le rachat des meubles du locataire cédant son bail sert de prétexte au versement d'une somme, parfois importante, relevant de fait du paiement d'un droit au bail)³⁰⁸. De même, la presse a pu se faire l'écho des dessous de table que devaient payer les candidats locataires pour accéder à un logement à Stockholm³⁰⁹. Rien de tel pourtant dans deux autres pays fréquemment cités pour leur réglementation en la matière, l'Allemagne, et la Suisse. On peut faire l'hypothèse que, plus que l'encadrement, la tension du marché, la pression de la demande, conduit à ce type de pratique.

Une telle critique de l'avantage des *have* sur les *have not* appelle en outre quelques objections. 1) Dans les quartiers anciens concernés les « nouveaux arrivants » sont fréquemment de milieux sociaux supérieurs aux « anciens » (notamment avec l'arrivée dans l'entre-deux-guerres des employés qui se substituent aux ouvriers et petits artisans). 2) Les ménages en mobilité sont souvent à la fois « anciens » (cédant un bail) et « nouveaux » (recherchant un appartement). 3) Ces objections elles-mêmes présupposent qu'il y a bien un effet du contrôle des loyers sur le blocage de la mobilité résidentielle, ce qui à notre sens n'a pas été établi. Ainsi, Anita Hirsch³¹⁰ qui fait de cet argument le cœur de sa démonstration contre le contrôle des loyers n'apporte à l'appui de cette thèse que les statistiques du

³⁰⁷ Michel Aucuy, « Le problème du logement », *Revue d'économie politique*, 1933, Louis Henry, « Structure de la population et besoin en logements », *Population*, 4/3, 1949, p. 433-446 ; M. Pitance, 1943, op. cit., A. Sauvy, 1947, op. cit. ; A. Hirsch, 1984, op. cit. Les éléments empiriques apportés à l'appui de ces thèses restent toutefois limités, le plus souvent faute de données adéquates sur la mobilité.

³⁰⁸ Jean-Michel Gondre, *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963

³⁰⁹ Entre autres : Frédéric Pelouse, « le contrôle des loyers : une erreur historique que la France s'apprête à renouveler », *Huffington Post*, 03/10/2013 ; Céline Boff, « L'encadrement des loyers à Stockholm : ça fonctionne ? », *20 minutes*, 17/12/2012 ; Judith Duportail, « Quatre pays européens encadrent les loyers », *Le Figaro*, 05/06/2012

³¹⁰ Anita Hirsch, « Le logement », in Alfred Sauvy et Anita Hirsch, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, Economica, 1975, Vol 2. chapitre 13, pages p. 273

recensement sur la sous-occupation des grands logements. Comme le sous-entretien, ce point ne fait pas l'objet de validations empiriques pour la période de l'entre-deux-guerres et c'est pourquoi la partie suivante s'y attachera également.

Conclusion

Ces développements appellent trois remarques complémentaires, avant de passer à la présentation des données empiriques

Tout d'abord, l'approche en termes d'effets pervers reste prédominante. Elle s'appuie sur des arguments qui n'ont guère évolué depuis la première guerre mondiale, même s'ils se sont raffinés et parfois un peu adoucis, sans pour autant systématiquement intégrer les défaillances du marché. Les effets pervers étudiés dans la littérature scientifique font écho aux discours des différents acteurs (propriétaires immobiliers, constructeurs, etc.), et évoquent souvent les figures de la rhétorique réactionnaire décrite par Hirschman. Il manque encore une recherche approfondie pour démêler les circulations de discours entre acteurs académiques, acteurs politiques et acteurs privés du logement. La liste des arguments contre le contrôle des loyers reste assez stable dans le temps mais le noyau dur de la critique s'est déplacé. Le cœur de la question réside toujours dans le rapport entre la dépense des ménages et le coût du logement, mais le terrain sur lequel se joue ce rapport n'est plus tout à fait le même. Jusqu'à la fin des trente glorieuses, les effets pervers sur l'investissement focalisent l'attention. Le contrôle des loyers est jugé coupable de malthusianisme. Depuis les années 1990, les distorsions dans le jeu du marché ont pris la première place : plus que la qualité ou la quantité de logements, la question est celle de l'accès aux centres attractifs et le contrôle des loyers est vu comme créant des rentes de situation et comme ne favorisant pas les « bonnes personnes ». La contradiction se joue maintenant entre marché tendu et logement abordable. Cette évolution historique renvoie à la transformation des contextes depuis le début du XXe siècle et il importe de voir le contrôle des loyers non comme un responsable de ces contradictions successives mais comme un des facteurs ayant participé à cette transformation des enjeux sur longue période.

Second point, le listage des effets pervers du contrôle des loyers tend à diriger le regard sur ce type de mesure et à laisser de côté le fait qu'elles ne sont pratiquement jamais isolées. Elles s'accompagnent, presque nécessairement, de mesures de protection des locataires, mais aussi parfois de contreparties pour les propriétaires. Le raisonnement toutes choses égales par ailleurs qui tend à cibler les effets d'une mesure peut conduire à perdre de vue la façon dont elle fait système avec d'autres pour aboutir à un compromis régulant les oppositions entre propriétaires et locataires (ou à une inflation réglementaire qui, pour les pouvoirs publics, peut poser un problème de bonne application). Le contrôle des loyers est pensé en tant que tel et pas comme élément d'une panoplie d'actions, ni dans le lien qu'il pourrait avoir avec d'autres outils, par exemple dans le cadre d'une réforme de la fiscalité immobilière, pour limiter les effets inflationnistes des aides à la personne³¹¹ ou encore dans

³¹¹ Le débat sur l'effet inflationniste des aides à la personne qui a notamment été porté, en France, par les chercheurs de l'INSEE : Céline Grislain-Létrémy, Corentin Trevien, « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé », *INSEE Analyse*, n°19, novembre 2014 ; Gabrielle Fack, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-

son articulation avec des dispositifs de conventionnement qui restent bien souvent marginaux³¹².

La troisième remarque concerne les objectifs du contrôle des loyers. Le fait de se focaliser sur ses effets pervers conduit à ne pas approfondir le questionnement sur ses objectifs. C'est d'autant plus vrai que l'encadrement des loyers répond souvent à des conjonctures difficiles plus qu'à un projet politique (et qu'il est, du coup, parfois considéré comme étant à l'origine du problème qui l'a fait naître), et qu'il n'a pas suscité de théories ou de modèles voués à sa défense. Les objectifs du contrôle des loyers ne sont pas si évidents et renvoient à des contradictions qui sont, nous semble-t-il, insuffisamment questionnées tout en étant bien connues : 1) entre la modicité des loyers et la qualité des logements, 2) entre la mobilité et la protection des locataires, 3) entre intérêts des bailleurs et intérêts des locataires, 4) entre intérêts des différentes catégories de locataires et 5) entre segments du parc de logements. Penser ces questions en termes de contradictions, ou de tensions, et pas seulement en termes d'effets pervers ne revient pas à nier l'existence de ces derniers mais à les replacer dans une perspective plus large. Dans un contexte où le rôle de l'habitat ancien, surtout dans les zones tendues, tend à prendre de plus en plus d'importance dans les ajustements des marchés comme dans les politiques publiques, le retour du contrôle des loyers contraint à soulever la question des divergences de conceptions quant à ce que doit être le parc locatif privé et de ce que doit viser l'action publique.

2002) », *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005; Anne Laferrère, David le Blanc, « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique* n° 351, 2002, p. 3-30.

³¹² Bernard Coloos, *Habitat et ville, quinze questions et controverses*, Paris, éditions de l'aube, 2010, chapitre 5 « Le secteur privé peut-il faire du social ? », p. 127-153

5. Encadrement des loyers et blocage de la mobilité

résidentielle

Ce chapitre et les suivants présentent les traitements réalisés à partir des données tirées des registres de comptabilité d'immeubles qui forme la source principale du présent rapport. Cette source est présentée dans l'annexe méthodologique. Il revient dans un premier temps sur l'évolution même des loyers. Si la courbe de tendance suivie par les loyers est connue, il importe de préciser comment les loyers et leurs évolutions sur cette période se différencient selon le type d'immeuble.

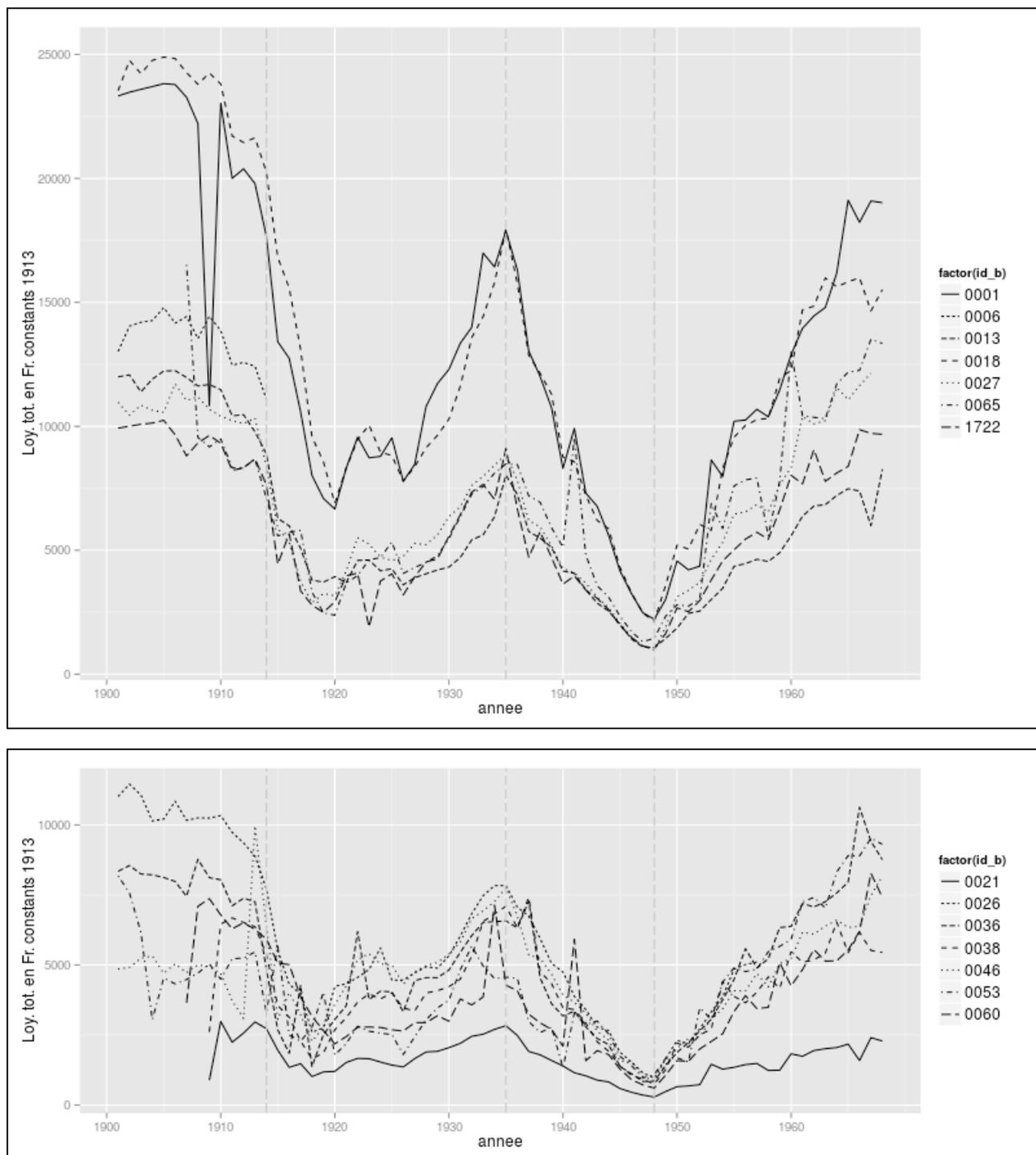
Une fois l'évolution des loyers décrite, ce chapitre aborde l'un des effets pervers du contrôle des loyers, le blocage de la mobilité résidentielle, qui est lié à l'idée que le contrôle favorise les locataires en place par rapport à ceux qui n'en bénéficient pas. Comme indiqué en début de partie, il s'agit de l'une des critiques les plus importantes à l'heure actuelle car l'intérêt des décideurs pour le parc locatif ancien réside en partie dans son rôle d'accueil de populations mobiles. Afin de discuter l'hypothèse d'un blocage de la mobilité, l'analyse repose sur les variations dans le temps du taux de rotation des locataires, mesuré pour une année donnée, par le nombre de changements de locataires rapporté au nombre total d'appartements. Elle se penche également sur les variations dans le taux de rotation par catégorie d'appartement, en retenant principalement la catégorie selon la loi de 1948 (les appartements de catégorie sont les beaux appartements spacieux des 1^{er} et 2^e étage, les appartements de catégorie 3 sont ceux, plus petits et de qualité médiocre, des étages supérieurs).

A- Évolution générale des loyers et effets des caractéristiques des immeubles

Le Graphique 5-1 présente l'évolution des loyers totaux par immeuble sur la période d'étude. Pour des commodités de lecture, les immeubles ont été divisés en deux groupes en fonction de leur niveau de loyer : le graphique du haut présente les loyers les plus élevés. Il faut noter que l'année 1914, prise comme référence dans les régimes de contrôle de loyer de l'entre-deux-guerres est atypique. Les loyers ont beaucoup augmenté durant la Belle Epoque mais ont commencé à décliner quelques années avant la guerre. Certains y ont vu l'effet d'une construction trop tournée vers les immeubles haut de gamme et incapable de répondre aux besoins des ménages populaires : cette baisse des loyers avant 1914 représenterait ainsi l'amorce de la crise du système de production de logement basé sur le capital des propriétaires rentiers³¹³.

³¹³ C. Topalov, *Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible*, Paris, PNFSP, 1987.

Graphique 5-1: Evolution des loyers par immeuble en Francs constants



On observe sur ce graphique la diminution forte des loyers au moment de la mise en place du moratoire en 1914, la reprise à partir de la sortie de la première guerre mondiale, jusqu'à un point culminant en 1934, suivi d'une nouvelle compression forte des loyers jusqu'en 1948. C'est enfin la loi de 1948 qui, en formalisant des mesures de sortie du contrôle des loyers, conduit à une dernière croissance de ces derniers en Francs constants.

L'hétérogénéité des niveaux de loyers par immeuble dans l'échantillon est forte, mais on constate que les périodes de baisse des loyers aboutissent à une diminution de cette hétérogénéité, en particulier en 1948 où les écarts entre immeubles sont très fortement réduits.

Tableau 24: Loyer moyen par appartement selon les caractéristiques de l'immeuble

	Eff.	Loyer de l'immeuble / nombre d'appartements (Francs constants 1913)					
		1913		1935		1948	
		Moy.	Ecart-type	Moy.	Ecart-type	Moy.	Ecart-type
Type d'architecture							
Ancien	8	391	199	385	239	58	48
Hausmannien	6	955	570	695	409	108	59
Catégorie							
A	3	1214	752	901	530	121	82
B	2	587	126	444	82	75	21
C-D	6	492	295	426	283	78	65
E	3	364	155	380	163	51	18
Période de construction							
Avant 1850	3	364	155	380	163	51	18
1850-1870	8	821	651	688	597	102	87
1871-1914	3	663	502	523	311	85	57
Total		632	479	528	352	81	57

Ce tableau présente les loyers moyens par appartement pour les différentes catégories d'immeubles en 1913, 1935 et 1948. On constate, en écho à ce que montrent les graphiques, que les écarts entre immeubles de qualités différentes étaient plus importants en début de période, qu'ils étaient déjà amoindris en 1935, pour être fortement réduits en 1948. Ainsi, les écarts entre catégories d'immeubles en 1913 étaient d'un facteur de l'ordre de 3, avec par exemple des loyers moyens dans la catégorie A³¹⁴ plus de trois fois supérieurs à ceux de la catégorie E. Les écarts entre immeubles d'architecture ancienne et d'architecture haussmannienne étaient eux aussi prononcés. Les écarts de fin de période ne sont plus que d'un facteur 2.

Ainsi, entre 1913 et 1948 (qui représente le point le plus bas), ce sont les loyers les plus élevés qui ont été affectés de la plus forte baisse. Aux extrêmes, les loyers des immeubles de catégorie A ont été réduits d'un facteur 10, tandis que ceux de la catégorie E ont été réduits d'un facteur 7. Ces résultats rejoignent les constats faits au premier chapitre sur le moratoire. Ils confirment que les loyers des plus modestes ont diminué mais vont également dans le sens de l'argument selon lequel le contrôle des loyers a plus profité aux catégories moyennes et supérieures qu'aux ménages modestes : en effet, si les bas loyers ont diminué, les loyers élevés ont connu une diminution plus forte encore. La réduction de l'écart entre les loyers des

³¹⁴ Pour rappel, les catégories sont les suivantes : A : « grands immeubles haussmanniens », B : « Petits immeubles haussmanniens », C-D « petits immeubles anciens », E : « Grands immeubles anciens » (cf. annexe).

différents immeubles peut être une visée du contrôle des loyers : on est ici une fois de plus renvoyé à la question des objectifs de telles mesures.

Avant d'analyser plus avant les effets du contrôle sur les loyers, le Tableau 25 présente des résultats de régressions mettant en évidence les caractéristiques des immeubles qui affectent les niveaux de loyer. Dans ces régressions, les recettes totales des immeubles (ces recettes se présentent, dans la comptabilité de la régie, comme des loyers affectés à un local particulier ou comme des versements dont la nature n'est pas forcément connue) sont régressées sur le nombre d'unités louées dans l'immeuble et les caractéristiques de l'immeuble. Cette spécification est préférée à celle dans laquelle on régresserait les recettes rapportées au nombre de locaux loués dans l'immeuble sur les caractéristiques de ce dernier, car elle n'impose pas de relation linéaire entre les loyers totaux et la taille de l'immeuble.

Le coefficient estimé pour le nombre de logements montre que l'élasticité des recettes au nombre de locaux dans l'immeuble est inférieure à l'unité. Cela signifie que les loyers totaux n'augmentent pas proportionnellement au nombre de logements dans l'immeuble. On peut penser que ce résultat s'explique par le fait que les immeubles comportant un grand nombre de logements sont plutôt des immeubles avec de petits logements et populaires, par opposition aux grands immeubles haussmanniens ayant un petit nombre de logements de grande taille.

La qualité de l'immeuble est représentée ici par sa catégorie (A, B, C-D, E), qui donne des ajustements meilleurs que le type d'architecture ou la période de construction. Comme on pouvait s'y attendre, la catégorie A, prise ici comme référence, est celle ayant les loyers les plus élevés. On observe enfin un effet légèrement significatif de la localisation, les arrondissements 3 et 6 donnant lieu à des loyers plus élevés. Il faut noter que ces arrondissements et en particulier le 6ème, d'urbanisation plus récente, comptent plutôt des immeubles de type haussmannien, ce qui peut expliquer cet effet. Enfin, on n'observe pas d'influence du nombre d'étages de l'immeuble, ce qui n'est pas surprenant étant donné la faible variabilité de cette caractéristique dans l'échantillon.

Les évolutions temporelles sont captées dans ces régressions alternativement par des variables indicatrices pour des sous-périodes (colonnes 1 et 3) ou par une tendance sous la forme d'un polynôme de degré 3. Les variables indicatrices permettent une interprétation plus simple en fonction des différentes périodes relatives au contrôle des loyers, tandis que la tendance temporelle permet un meilleur ajustement aux évolutions. Les indicatrices de périodes montrent que les loyers en Francs constants sont toujours inférieurs à ce qu'ils étaient avant la première guerre mondiale et la mise en place des mesures de contrôle des loyers. La période du moratoire et des premières mesures de contrôle de loyer voit une baisse des loyers de l'ordre de 65 % en Francs constants. La période suivante, 1936-1947, montre un niveau de loyer divisé par deux relativement à la période d'avant-guerre prise comme référence. Même la période 1948-1968, qui a connu une forte augmentation des loyers relativement au point bas qu'ils avaient atteint en 1948, présente des loyers moyens inférieurs à ceux de la période d'avant-guerre et comparables à ce qu'ils étaient entre 1913 et 1935. C'est bien ce qu'on observe sur le Graphique 5-1 ci-dessus : ce n'est qu'en fin de période que les loyers retrouvent leurs niveaux d'avant-guerre en Francs constants, et la période 1950-

1960, qui organise la sortie du contrôle avec la loi de 1948, connaît des loyers en moyenne encore faibles.

Tableau 25: Régressions de la recette totale par immeuble (en logarithme) sur les caractéristiques structurelles et une tendance temporelle

	(1)	(2)	(3)	(4)
Log (nombre de locaux loués)	0.384*** (3.98)	0.539*** (6.01)	0.351*** (4.10)	0.534*** (6.04)
Catégorie A			réf.	réf.
Catégorie B			-1.066*** (-5.42)	-1.030*** (-3.10)
Catégorie C-D			-0.785*** (-4.82)	-0.732*** (-2.67)
Catégorie E			-1.097*** (-6.48)	-1.073*** (-3.74)
Arrondissements 1 et 5			réf.	réf.
Arrondissement 2			-0.0805 (-0.36)	0.00978 (0.03)
Arrondissements 3 et 6			0.338** (2.28)	0.363 (1.44)
Arrondissement 7			-0.511** (-2.58)	-0.601* (-1.81)
Nombre d'étages			0.0183 (0.27)	0.0559 (0.49)
Période 1890-1913	réf.		réf.	
Période 1914-1935	-0.658*** (-15.40)		-0.661*** (-15.42)	
Période 1936-1947	-1.037*** (-20.79)		-1.041*** (-20.78)	
Période 1948-1968	-0.652*** (-14.69)		-0.656*** (-14.73)	
t		0.0309*** (3.96)		0.0309*** (3.94)
t 2		-0.213*** (-10.18)		-0.213*** (-10.16)
t 3		0.226*** (13.67)		0.226*** (13.65)
Constante	8.069*** (27.05)	7.557*** (24.75)	8.710*** (17.85)	7.890*** (11.21)
N	939	939	939	939
R ² ajusté				

T de Student entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Estimation en données de panel avec effets aléatoires

Les montants de recettes analysés dans ces régressions tiennent compte de tous les versements faits à la régie, et donc des éventuels paiements d'arriérés. Ainsi, une partie des

loyers non versés durant la période du moratoire sont réintégrés dans ces montants à des dates ultérieures. Comme on l'a montré dans la première partie de ce rapport, cela ne constitue cependant qu'une partie des loyers impayés, mais peut expliquer que les baisses de loyer durant cette période soient finalement limitées.

B - Le ralentissement de la mobilité résidentielle : un effet du contrôle des loyers ?

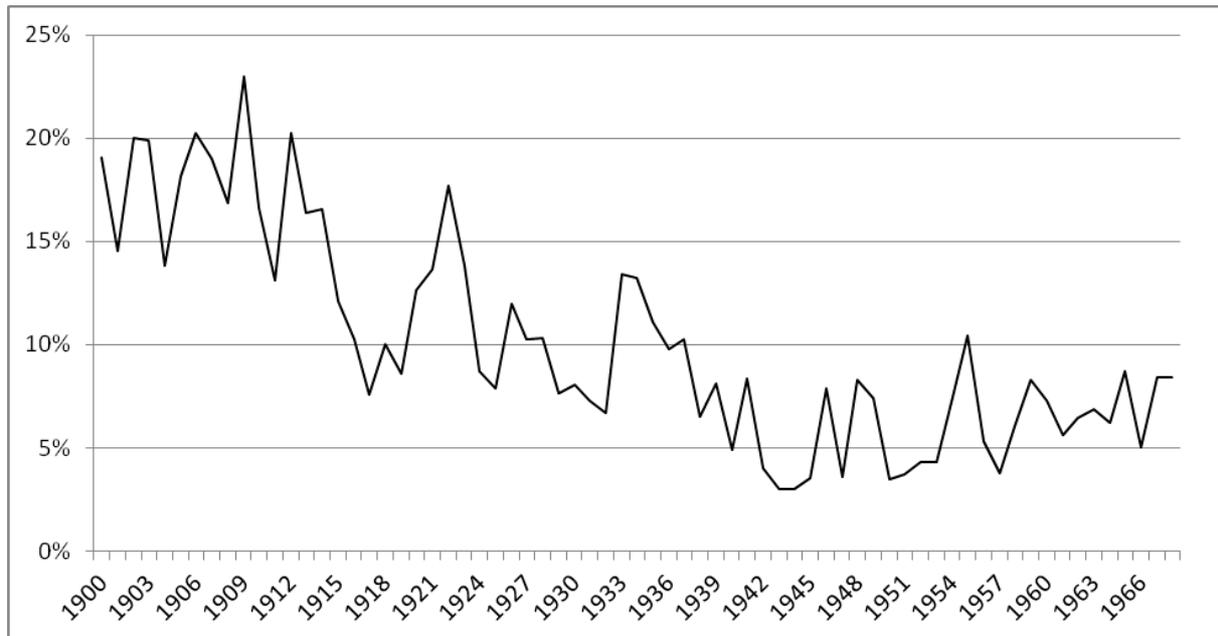
On assiste sur longue période à une diminution tendancielle du turn-over des locataires. Les déménagements concernent en moyenne chaque année 18% des locataires à la Belle Époque. Ce taux chute à 11% pendant la guerre et s'établit à 10% durant l'entre-deux-guerres puis 6% après 1948³¹⁵. Cette tendance au ralentissement de la rotation ne renvoie pas qu'au contrôle des loyers mais également à l'importance de facteurs structurels extérieurs au marché du logement tels que la moindre mobilité géographique de la main-d'œuvre, l'évolution de la structure d'emploi en centre-ville, ou encore la transformation des modes de vie et du rapport au logement. Elle renvoie également à l'insuffisance de l'offre et aux tensions sur le marché du logement, qui incitent à conserver un logement lorsqu'on en a un. Par ailleurs, il faut se garder de considérer les taux de rotation observés durant la Belle Époque comme neutres et représentatifs d'un fonctionnement « normal » de marché. Outre une croissance démographique et une mobilité de la main d'œuvre accélérant la mobilité résidentielle, la fin du XIXe siècle et le début du XXe sont marqués par une législation et des usages favorables aux propriétaires, notamment en ce qui concerne la faculté de récupérer le local³¹⁶ : les populations les plus modestes peinent à se stabiliser dans leur logement. Il est donc assez difficile d'isoler l'effet propre du contrôle des loyers.

Il y a, au moins à première vue, une stabilisation des habitants concomitante avec le contrôle des loyers. A certaines dates la concomitance vaut sans doute même explication. Ainsi, la remontée de la rotation des locataires de 1920 jusqu'au « pic » de 1922 concorde avec la sortie du blocage des loyers, et les décisions des commissions arbitrales chargées de fixer le montant des remboursements des loyers non payés pendant la guerre : il s'agit donc d'une période où les locataires remboursent les loyers non payés pendant la guerre ce qui se traduit par l'éviction de ceux qui n'en ont pas les moyens. On peut aussi penser que ces dépenses et la perspective d'une hausse des loyers, décidée en 1923, ont poussé des ménages qui avaient retardé leur déménagement à quitter leur logement. Les hausses de loyer sont ensuite fixées annuellement (par un coefficient appliqué à la valeur du loyer de 1914) et le pic de 1926 correspond à une hausse conséquente des loyers, ainsi qu'à une très forte inflation.

³¹⁵ Les taux de rotation que nous mesurons apparaissent ainsi bien plus bas que ceux des immeubles étudiés par Denise Arbonville, et Claire Lévy-Vroelant, *Sept immeubles et leurs habitants : les mutations d'un quartier de centre ville, Versailles, 1831-1954*, Rapport au ministère du Logement, juin 1995.

³¹⁶ Christiane Beroujon, « La chambre syndicale des propriétaires immobiliers de la ville de Lyon », *Bulletin du Centre Pierre Léon*, 1983, n° 3, p. 5-37, Susanna Magri, « Les propriétaires, les locataires, la loi : jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, vol.37 n°3, 1996, p. 397-418.

Figure 1 : taux de rotation annuel : (nb de déménagements/nb d'appartements dans l'échantillon)



A l'exception de ces deux dates toutefois, les fluctuations de la rotation des locataires semblent plus renvoyer à la conjoncture économique qu'à la législation en tant que telle. Ainsi, il y a un retour à un blocage, voire une baisse en 1935, du loyer principal (c'est-à-dire compte non tenu des charges locatives) entre 1933 et 1937 mais la rotation des locataires augmente fortement en 1933-1934 (13%) avant de diminuer de 1935 à 1939, sans que 1937 apparaisse comme une rupture alors que des hausses de loyers redeviennent possibles à cette date. De même après 1948, les fluctuations restent importantes d'une année sur l'autre mais sont peu corrélées avec la réglementation, à l'exception de l'année 1955, qui était censée coïncider avec l'arrivée des loyers au niveau de la « valeur locative » définie par la loi de 1948. Il faut également remarquer que, bien que le contrôle soit plus contraignant durant l'entre-deux-guerres qu'après 1948, la mobilité est plus faible dans la deuxième moitié du XXe siècle. De plus, de nombreux logements retournent sur le marché non réglementé après 1948. Si certains ont conservé les loyers 1948 sur une durée très longue, notamment en passant le bail à un membre de leur famille, beaucoup sortent du cadre de la loi au moment du changement d'occupant ou à la faveur des différentes stratégies des propriétaires (vente en copropriété, réhabilitation notamment). Ainsi en 1955 32% des appartements de l'échantillon ne sont plus soumis aux dispositions de la loi de 1948, 61% en 1968³¹⁷. Malgré ce retour, progressif mais réel, au jeu du marché, la mobilité n'augmente pas durant les années 1950 et 1960 en particulier, nous y reviendrons, dans les appartements dont les loyers ne sont plus contrôlés. La concomitance de l'encadrement des loyers et de la rotation des locataires n'est donc pas aussi évidente qu'elle semblait l'être à première vue.

³¹⁷ Ces chiffres rejoignent ceux cités par Marcel Roncayolo (dir.), 1985, op. cit.

A bien des égards, l'une des principales évolutions durant l'entre-deux-guerres est le rapprochement des durées de location dans les différentes catégories d'appartement. Entre les deux périodes retenues, on constate une forte diminution des locations très courtes (moins de 2 ans) dans les appartements de catégorie 3 (de 33% à 12%). Les locations de durée moyenne (4 à 10 ans) baissent également, mais dans de moindres proportions. Ce sont surtout les très longues locations (plus de 20 ans) qui voient leur part plus que tripler. Dans les appartements de catégorie 2, une évolution similaire est sensible, mais la hausse des très longues locations se fait au détriment des locations de durée moyenne (4 à 10 ans), les locations courtes étant déjà peu nombreuses avant 1914. Si l'on associe durée de location et blocage, le fait nouveau n'est pas le blocage dans les grands logements, déjà patent avant guerre, mais celui des logements de taille intermédiaire. Ce « blocage » est corrélatif d'une augmentation de la taille des ménages imputable au retard des décohabitations³¹⁸, à l'hébergement de proches et à la sous-location (cf. infra). Tous ces indicateurs, que l'on retrouve également dans les grands logements, vont plus dans le sens d'une immobilité contrainte que dans celui de la volonté délibérée de profiter de conditions d'habitat avantageuses pour un loyer modique.

Est-il possible de distinguer entre ce qui relève de la difficulté à quitter son logement (niveau trop élevé du loyer des logements mis sur le marché, insuffisance de l'offre, niveau des ressources), et le choix de se maintenir dans une location avantageuse par rapport au prix de marché ? Une piste possible pour appréhender cet effet propre du contrôle des loyers consisterait à introduire dans un modèle des éléments prenant en compte le contexte et la structure de l'offre et de la demande de logement, tels que l'évolution du nombre de ménages, de la structure du parc, des salaires, etc. Néanmoins, la mise en regard de ces données, qui ne sont pas toutes disponibles aux mêmes échelles, avec celles de notre échantillon manque de pertinence. La méthodologie mise en œuvre privilégie donc une approche restée centrée sur l'échantillon lui-même et sur la comparaison entre appartements soumis à l'encadrement des loyers et les autres. Elle suit plusieurs étapes. 1) La première consiste à observer les périodes durant lesquels l'intérêt économique à conserver son logement est réel, c'est-à-dire celles où les écarts entre loyers contrôlés et non contrôlés sont importants. 2) Dans un second temps, nous différencions deux composantes dans la rotation des locataires : le turn-over dans les appartements aux loyers non encadrés et celui observé dans les appartements aux loyers encadrés. Dans la mesure où la sortie de l'encadrement du loyer passe souvent par le déménagement du locataire, ce deuxième taux de rotation sera assimilé au pourcentage de logements libérés (cf. infra pour plus de détails). La rotation dans les appartements non encadrés sert, dans une certaine mesure, de variable de contrôle : c'est lorsqu'il y a des fluctuations différentes dans les deux catégories d'appartements que l'on peut le plus probablement estimer que l'encadrement des loyers est en jeu. 3) On confronte ensuite les deux écarts obtenus (celui entre loyers protégés et non protégés et celui entre rotation dans les appartements protégés et non protégés). En cas de hausse de l'intérêt économique à conserver son logement, et si le contrôle des loyers a l'effet qu'on lui prête, on devrait voir le rythme de

³¹⁸ Pour n'apporter qu'un seul élément sur ce point, l'âge moyen des enfants des chefs de ménage passe de 11 ans à 25 ans d'une période à l'autre, alors que la proportion « d'enfants » reste la même. Sur les contraintes liées à la mobilité résidentielle, voir Jean-Luc Pinol, *Les mobilités de la grande ville*, Paris, PNFSP, 1991.

libération des logements diminuer par rapport à la rotation des locataires (puisque les locataires ont alors intérêt à conserver leur bail).

Le fait de disposer d'un échantillon stable assure la pertinence de la comparaison³¹⁹. La méthode employée ici soulève toutefois une difficulté importante car la distinction entre logements soumis au contrôle et les autres n'est pas directement présente dans la source mais déduite à partir de la mobilité. On considère qu'un logement sort du contrôle après le premier déménagement faisant suite à l'instauration de ce contrôle. Une telle approximation ne pose pas de problème pour la période suivant 1948. En effet, le départ du locataire signifie le plus souvent une remise sur le marché, même si dans certains cas le locataire peut transmettre le bail (notamment lorsque le repreneur est membre de sa famille). Pour limiter ce dernier cas de figure, nous n'avons enregistré comme changement de locataire que les cas où les noms de famille de l'ancien et du nouvel occupant étaient différents. La situation est différente durant l'entre-deux-guerres où les loyers restent encadrés à la relocation : le contrôle peut parfois être assoupli lors d'un changement de locataire mais pas abandonné. Certes, à partir de 1928, une partie des logements les plus chers sortent de l'encadrement³²⁰ mais, jusqu'à la fin des années 1930 ces sorties sont rares et ne concernent qu'une fraction marginale du parc. Un changement de locataire n'est toutefois pas sans effet sur le loyer. Les changements de locataires sont l'occasion de faire passer certaines hausses sans protestation du détenteur du bail. En effet, si le principe de base qui gouverne l'augmentation des loyers entre les deux guerres et leurs moratoires respectifs est celui de hausses du loyer principal³²¹ décidé par l'Etat, en particulier à partir de la loi de 1926, d'autres facteurs sont également à prendre en compte telles que les autorisations de hausses des charges locatives récupérables auprès du locataire, ou les possibilités de recours judiciaire en faveur du propriétaire. Schématiquement, quitter son logement et résilier son bail revient à perdre une partie des protections en place en risquant d'obtenir un bail offrant moins de garanties. De cette façon, même si l'on a plus affaire à une succession de réglementations qu'une à une distinction entre marché libre et réglementé, les locataires ont un intérêt à demeurer dans leur logement. On peut même dire que cet intérêt est sous-estimé dans notre calcul puisque ce dernier ne s'appuie pas sur les loyers non régulés des logements construits après 1914. Nous avons donc fait le choix d'appliquer la même méthode à l'entre-deux-guerres qu'aux années 1950 et 1960.

Ces précisions étant apportées, il convient de passer à la première étape du raisonnement qui vient d'être esquissé en distinguant, sur le graphique suivant, les courbes

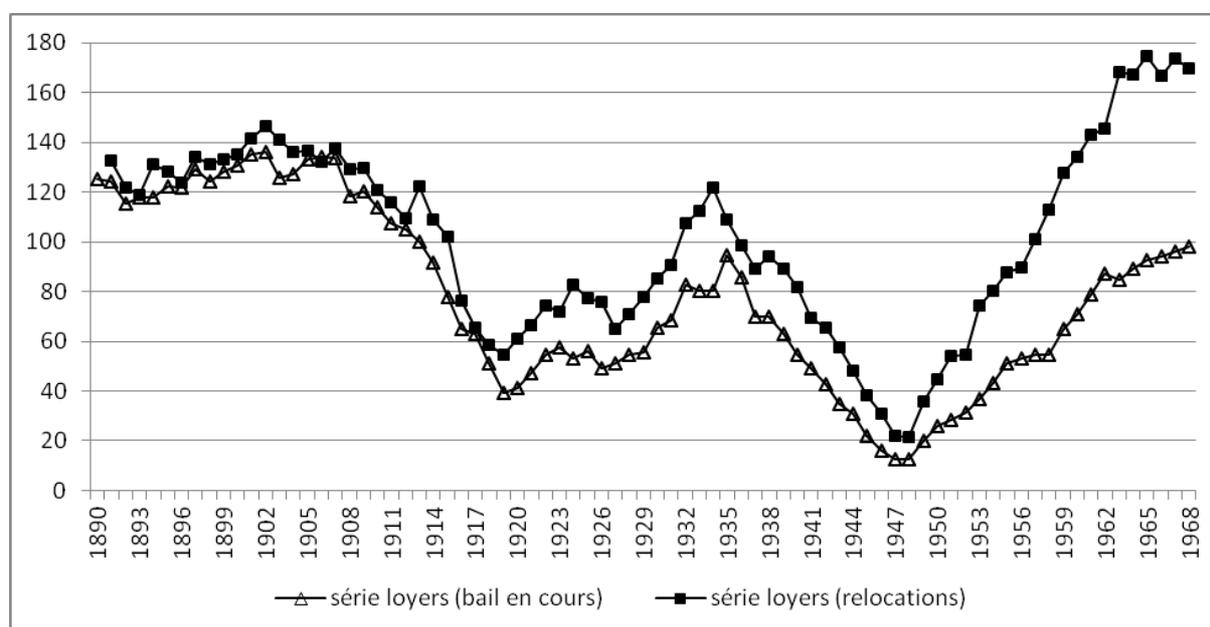
³¹⁹ Un biais possible vient du fait que les appartements ne sortent pas aléatoirement de l'encadrement. Par exemple si les plus aisés sont les moins mobiles, les appartements les plus chers en sortent plus tard. Néanmoins nous avons montré dans un précédent travail portant sur les mêmes données que les taux de mobilité entre catégories de locataires tendent à se rapprocher (Loïc Bonneval et François Robert, *L'immeuble de rapport*, Rennes, PUR, 2013) et que les rythmes de sortie diffèrent en définitive assez peu entre les appartements les plus chers et les autres. Ajoutons qu'un travail similaire à celui présenté ici, mais distinguant entre catégories d'appartements, a également été réalisé. Nous ne le reprenons pas ici pour des raisons de clarté d'exposition et parce que les conclusions qui s'en dégagent rejoignent très largement celles portant sur l'échantillon dans son ensemble.

³²⁰ Par exemple en 1937 les loyers supérieurs à 1000 francs sortent de l'encadrement.

³²¹ La valeur est fixée à partir du loyer de 1914 auquel un coefficient est appliqué (ainsi en 1926, le loyer principal est le double du loyer de 1914).

des loyers en cours de bail et à la relocation³²². Les deux courbes sont presque confondues avant 1914 (même si celle des loyers à la relocation est toujours supérieure à celle des loyers en cours de bail) car, dans un contexte de très grande stabilité des prix les loyers augmentent assez lentement. Par ailleurs, le régime favorable aux propriétaires permet des hausses de loyer en cours de location (à échéance d'un bail de trois ans, ou plus fréquemment encore pour les locations verbales qui restent très nombreuses dans les petits appartements). Entre 1914 et 1948 l'écart s'est accru par rapport à la Belle Epoque mais ne tend pas à augmenter, sauf pendant les périodes de blocage du loyer principal (1923-1926 et 1933-1937, plus spécifiquement 1933-1935). Après 1948, l'écart ne cesse de croître, signe d'une distinction de plus en plus nette entre le marché régulé et non régulé, où les loyers dépassent leur valeur de 1913 dès le milieu des années 1950.

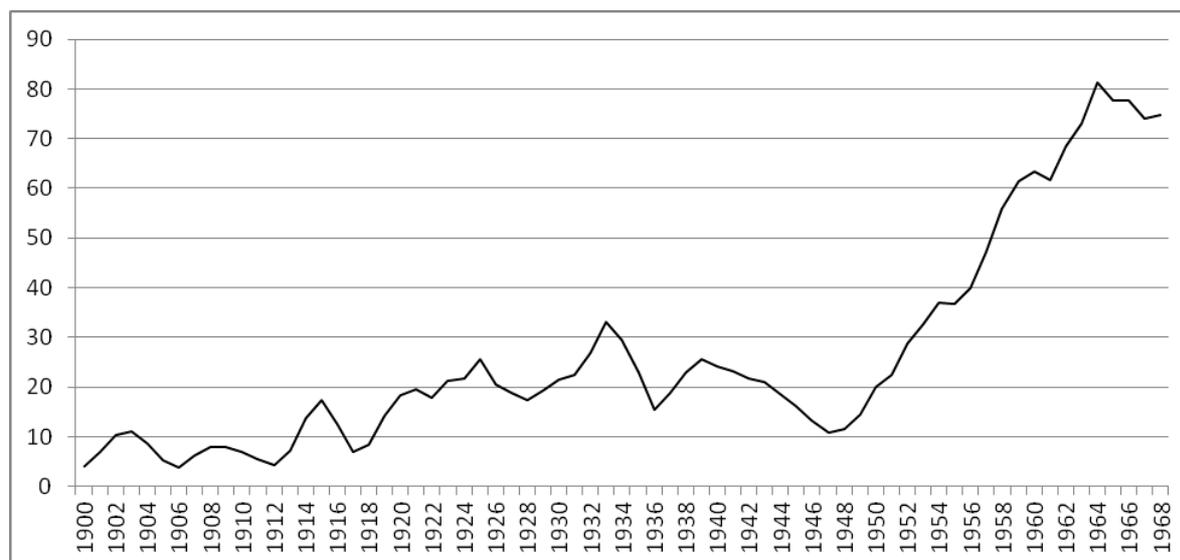
Figure 2 : loyers en cours de bail et à la relocation (francs constants, indice 100 en 1913)



L'écart entre les deux peut être vu directement sur le graphique suivant qui est construit à partir de la différence entre les deux indices. La courbe peut être lue comme une mesure de la variation de l'intérêt économique à conserver son logement. Cet intérêt est réel mais modéré avant les premières mesures de blocage des loyers. Il est plus élevé durant l'entre-deux-guerres (relativement stable en tendance avec des fluctuations cycliques, un pic en 1924 et un en 1934, et des creux en 1928 et 1936 qui ne correspondent pas à des mesures spécifiques sur les loyers). Après 1948, l'écart entre loyers contrôlés et non régulés s'envole, d'autant plus haut que l'inflation est très forte et que ses effets s'ajoutent à ceux des mesures d'encadrement des loyers.

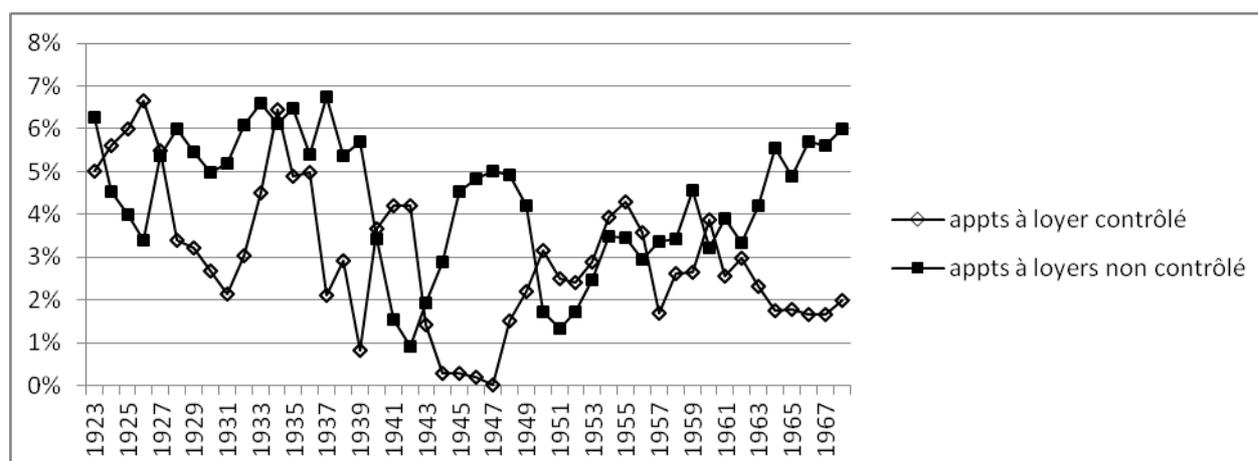
³²² Cette dernière série, calculée partir de la moyenne des hausses annuelles des appartements qui changent d'occupant, correspond à un appartement, bien sûr fictif, qui serait reloué chaque année à un locataire différent.

Figure 3 : écart entre loyers en cours de bail et à la relocation Différence entre les deux indices
(cf. Figure 2)



Reste à déterminer si cet intérêt économique se traduit dans la mobilité des locataires. Il faut pour cela, on l'a dit, comparer le turn-over dans les appartements contrôlés et dans ceux qui ne le sont plus (ou moins). Les deux courbes sont représentées dans le graphique suivant, qui débute en 1923, date où la sortie du moratoire est achevée. Plus que l'écart entre les deux, ce sont les différences de tendance qui doivent retenir notre attention : il s'agit alors de cas où les locataires de logements « protégés » tendent à se « cristalliser » dans leur logement alors que les locataires des autres appartements deviennent plus mobiles (si toutes les catégories de locataires diminuent leur mobilité, le contrôle des loyers ne peut en être l'explication principale). L'hypothèse est en effet qu'une hausse de l'intérêt à conserver son logement se traduit par une baisse du turn-over des appartements contrôlés par rapport aux autres. Les fluctuations du turn-over dans les deux catégories d'appartements sont contrastées dans le temps. On compte trois périodes durant lesquelles les tendances divergent réellement : 1925-1930, 1942-1947 et après 1961.

Figure 4 : turn-over dans les appartements à loyers contrôlés et non contrôlés



La première des ces périodes, 1925-1930, correspond globalement à une phase de déblocage des loyers, marquée par l'instauration en 1926 des hausses légales du loyer principal. Elle ne correspond pas à une hausse de l'intérêt économique à conserver son logement (cf. figure 3). Le début des années 1930 offre même un contre-exemple au modèle : alors qu'il est avantageux de rester dans un logement protégé, les habitants de ces logements sont de plus en plus nombreux à les quitter. De la même façon, les années 1943-1947 ne sont pas celles où il est économiquement avantageux de garder son bail. Ce n'est qu'après 1961 que l'on observe une réelle concordance entre l'intérêt économique et la tendance à une différenciation des mobilités entre logements à loyers encadrés et loyers libres. Certes la décennie précédente (1949-1959) est marquée par un écart important entre les deux catégories d'appartements, mais le rythme de sortie de la loi de 1948 tend à s'accélérer et les tendances suivies par les taux de rotation sont assez proches (à l'exception de 1949-1951).

A l'exception donc des années 1960, on n'observe pas de lien net entre l'avantage économique offert au locataire en place par le régime d'encadrement des loyers (sa « rente de situation ») et le ralentissement de la mobilité résidentielle (la « cristallisation »). Cela ne signifie pas que ce lien n'existe pas mais qu'il ne s'est pleinement manifesté qu'après que le creusement d'un écart entre le marché régulé et le marché libre. Ce n'est que suite à cette évolution qui s'étend sur plus d'une décennie que les logements soumis à la loi 1948 prennent cette place si caractéristique qu'il a occupé dans le secteur du logement en France. Ce résultat tend à relativiser le rôle de l'effet pervers de l'encadrement des loyers dans le ralentissement de la mobilité résidentielle dans le parc de logements anciens. Il invite également à ne pas en faire une clé de lecture exclusive et à s'interroger sur la diversité des motifs poussant à la baisse de la mobilité résidentielle qui semblent loin de se limiter à une stratégie économique.

C - La reprise de bail et la sous-location : importance des adaptations informelles aux contraintes du marché

Parler des « motifs » des habitants rappelle à quel point la dénonciation de l'effet pervers (et/ou de l'inanité) comporte une part de dénonciation, non dénuée de jugement moral, de certains comportements et stratégies. En matière de logement, il ne s'agit pas d'allocations sociales incitant à la paresse, mais de constitution de rentes de situation dont les bénéficiaires tireraient un profit illégitime au détriment de ceux qui en sont privés. La dénonciation de ces rentes de situation va de pair avec le constat d'une baisse de la mobilité même si les deux sont en partie contradictoires (si les locataires en place sous-louent ou cèdent leur bail contre rémunération, il en résulte une certaine mobilité). C'est pourquoi il importe de prolonger l'analyse en étudiant les comportements incriminés, ce qui présente également l'avantage de rapprocher notre propos des pratiques des acteurs et du sens que l'on peut leur donner (même si elles restent saisis par des indicateurs statistiques).

Pour plus de clarté, nous distinguerons deux pratiques. La première est la sous-location d'une partie ou de l'ensemble du logement. Il ne s'agit pas d'une pratique nouvelle³²³. Elle fait l'objet d'une réglementation en 1926 (visant notamment à limiter les sous-loyers demandés). Il semble toutefois que les sous-locations informelles dominent très largement³²⁴. Le locataire en titre est régulièrement soupçonné d'exiger un sous-loyer excessif. Nous désignerons la seconde pratique « reprise de bail » (faute d'une appellation plus adéquate). Elle consiste pour le locataire en titre à laisser un autre ménage, le repreneur, bénéficier des conditions avantageuses du bail en cours, parfois en échange du versement d'une contrepartie monétaire, à l'instar du droit au bail qui se pratique pour les locaux commerciaux. Illicite, la pratique a été maquillée en « reprise de meubles ». L'argument repose sur l'idée que les repreneurs préfèrent un loyer modéré qu'ils pensent pouvoir assurer à l'avenir, même s'ils doivent verser un droit d'entrée conséquent, plutôt que de risquer une location chère (dans le neuf par exemple). Trois aspects distincts ont pu être dénoncés : le caractère informel de la pratique, le fait que ce soit le locataire en titre et non le propriétaire qui en tire profit³²⁵, ou encore le fait de pénaliser des nouveaux entrants sur le marché. Notons que la reprise de bail s'apparente à une sous-location dans laquelle le locataire en titre ne réside plus dans le logement, mais on réserve ici le terme de sous-location aux cas où le locataire détenteur du bail continue à résider dans l'appartement.

La mesure de ces pratiques soulève un certain nombre de difficultés méthodologiques. En particulier, il n'y a pas de traces des versements monétaires informels ce qui rend

³²³ Elle est notamment présentée dans les recueils d'usages en matière de location, tels que *Recueil des usages locaux ayant force de loi dans la ville de Lyon et le département du Rhône d'après l'enquête de 1856 et la jurisprudence suivis des règlements de voirie et des carrières du département*, Lyon, Dizain et Richard, 1892. On peut également penser à des formes assez proches et très répandues telles que la figure du locataire principal.

³²⁴ Cf. Jean-Michel Gondre, *Bilan économique des limitations légales des loyers en France de 1914 à 1962*, Sciences économiques, Paris, 1963: « En théorie, les sous-locations sont elles aussi réglementées. En fait, étant souvent verbales, elles jouissent d'une liberté à peu près totale et leurs prix tendent à évaluer, ou même à dépasser ceux des hôtels meublés [...] Le locataire disposant d'un logement trop grand encaisse des sous-loyers parfois bien supérieurs au loyer que lui-même verse au propriétaire ».

³²⁵ Jean-Claude Croizé, *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*, Habilitation à diriger des recherches, 2009, Université Paris X: « En ce qui concerne l'interprétation théorique, cela montre qu'un transfert partiel de la rente s'est opéré au profit des locataires, sous la forme d'un avantage à l'ancienneté. » p36

impossible, par exemple, de vérifier les montants des reprises de meubles : s'agissait-il vraiment de l'équivalent d'un droit au bail (soit une valeur en capital difficile à imaginer pour les ménages les plus modestes) ou de gratifications, équivalentes, par exemple, à un semestre de loyer ? En l'absence de « réel » prix de marché, à partir de quelles références se fixaient les montants des sous-locations ? Questions cruciales auxquelles nous ne connaissons pas de source susceptible de répondre. En revanche, il est possible de proposer des indicateurs, même imparfaits, pour appréhender et caractériser ces pratiques par le biais des modes d'occupation.

Notre source principale, à vocation comptable, peut sembler mal adaptée pour étudier les occupants des logements. En effet, le nom du locataire qui figure dans les registres est celui du détenteur du bail, qui n'est pas nécessairement l'occupant : la source enregistre surtout le paiement du loyer, l'identification du locataire étant en définitive secondaire pour les comptes du régisseur d'immeubles. Elle n'enregistre pas la sous-location ni la cession de bail. Pour cerner quantitativement le phénomène, il faut l'apparier aux listes nominatives du recensement et repérer les cas où l'occupant n'est pas le détenteur du bail. Bien plus, c'est justement à partir du rapprochement entre le rapport de location – le bail – et l'occupation réelle du logement que l'on peut interroger les pratiques des locataires.

Les listes nominatives des recensements quinquennaux de la SGF ont complété celles des registres comptables pour six immeubles choisis selon des critères de localisation, de taille et de période de gestion : rue Lanterne (quartier Mercière/Saint-Antoine), rue Victor Hugo et Auguste Comte (vieux immeubles du quartier d'Ainay), place des Jacobins (percée haussmannienne autour de la rue de la République), rues Morand et Sully (rive gauche, à l'ouest du quartier des Brotteaux). Les recensements ont été dépouillés du début de la gestion de l'immeuble à 1936³²⁶, mais nous privilégions ici la période 1890-1936 qui couvre les transformations entre la Belle Époque et de l'entre-deux-guerres, et correspond à l'intervalle de temps durant lesquels les séries disponibles sont les plus nombreuses et les plus homogènes. Les dépouillements ont permis de construire un corpus de 583 ménages.

L'allongement des durées de location est partiellement compensé par les sous-locations et les reprises de bail. On ne peut malheureusement pas évaluer directement le turnover à partir des recensements. Il est en revanche possible d'observer qu'un tiers des appartements de type 3 est en situation de reprise de bail, ce qui correspond exactement à la proportion de locations de moins de 2 ans avant guerre. Sans nier une certaine baisse de la mobilité, il faut la relativiser et, surtout, pointer qu'elle change de forme, passant de moins en moins souvent par un changement de bail.

La sous-location peut être saisie à partir de la composition des ménages telle qu'elle apparaît dans les recensements. Si l'on écarte les domestiques, 29% des ménages comptent d'autres membres que les parents et enfants avant 1914, 39% ensuite. Les sous-locataires sont principalement des parents (souvent la mère de l'un des deux conjoints), les pensionnaires restant moins nombreux. Il est impossible de distinguer parmi eux ceux qui participent au paiement du loyer et ceux qui sont hébergés gratuitement. Les repreneurs se livrent également à la sous-location et à l'hébergement, pratiques qui concernent 20% d'entre eux. Si la

³²⁶ Les recensements nominatifs n'étant pas accessibles pour ces immeubles après la seconde guerre mondiale.

recherche d'un complément de revenu par la mise en sous-location d'une partie du logement existe bien³²⁷, elle semble secondaire par rapport à des formes d'entraide familiale, plus ou moins contraintes.

La reprise de bail peut quant à elle être approchée par la proportion de ménages figurant dans la comptabilité et pas dans les recensements : il s'agit des situations où le locataire en titre et le locataire occupant ne sont pas les mêmes. Cela représente environ 16% des locations d'avant 1914, 32% ensuite. Le niveau et la hausse sont donc très importants³²⁸. Il est toutefois étonnant que les reprises de bail atteignent un tel niveau à la Belle Époque. Certes, il pouvait déjà être intéressant de reprendre un appartement aux conditions du bail en cours mais, on l'a vu, cet avantage était alors bien moindre qu'en période de contrôle des loyers. On peut se demander si le sens de la pratique ne change pas et si les véritables cessions de bail existent vraiment à la Belle Époque. Durant cette période, 70% de ces reprises portent sur des locations de moins de 5 ans³²⁹ (contre 30% pour les locations normales) : le fait de reprendre un bail en cours s'apparente ici plus à un arrangement transitoire qu'à la volonté du locataire en titre d'exploiter une rente de situation. Après 1914, les reprises portent sur des durées plus longues mais 40% d'entre elles concernent encore des durées inférieures à 5 ans et s'inscrivent dans la logique décrite ci-dessus, proche de la sous-location. La proportion de ceux dont on peut penser qu'ils exploitent durablement le filon, c'est-à-dire pendant plus de 10 ans³³⁰, est moins importante : 4% des locations avant 1914 (soit 16% des cas de reprise), 12% ensuite (un tiers des cas de reprise). On a donc affaire à une pratique qui est loin d'être négligeable mais qui n'est ni généralisée ni totalement neuve. Avant 1914 elle est assez équilibrée entre appartements de type 2 et 3. Elle est ensuite réservée aux appartements de type 3 (contrastant avec l'idée que cela toucherait surtout les grands logements). Par ailleurs, même lorsqu'elles s'étendent, les durées de location en cas de

³²⁷ L'exemple du ménage de Michèle Aurand (nom fictif), qui apparaît dans les recensements entre 1901 et 1936, illustre bien cette évolution. Elle habite dans un quatre pièces au 5^e étage d'un immeuble huppé sis cours Morand. Née en 1852 dans l'Isère, elle est veuve et vit avec sa fille Louise ; toutes deux sont blanchisseuses et repasseuses. En 1926 (elle a 74 ans et sa fille 54 ans), le ménage accueille également une jeune parente de 14 ans, Henriette, également originaire de l'Isère, ainsi qu'un ouvrier de 41 ans (manœuvre, isérois lui aussi), probablement sous-locataire d'une des pièces. En 1931, le ménage s'est encore agrandi : à la place d'Henriette et du manœuvre, on trouve un employé de 31 ans né à Lyon ainsi qu'une mère (du même âge que Michèle Aurand, née en Isère) et sa fille de 25 ans, modiste. En 1936, Michèle Aurand est décédée, mais sa fille Louise occupe encore l'appartement qui compte deux sous-locataires. On peut supposer que les recompositions du ménage mêlent des considérations familiales (l'hébergement d'une jeune parente), financières (avec la pratique de la sous-location) et l'interconnaissance, ou au moins la recommandation portée par une origine géographique commune.

³²⁸ Il est fort probable que chaque appartement soit en fait repris par plusieurs ménages successivement car il y a environ deux fois plus de repreneurs (ménages n'apparaissant que dans les recensements) que de locataires en titres cédant le bail (ménages n'apparaissant que dans la comptabilité). Néanmoins, les recensements ne permettant pas d'identifier les appartements, il est impossible de dire si ces repreneurs multiples sont concentrés sur quelques appartements ou s'ils se répartissent sur la majorité des logements.

³²⁹ Précisons que cette durée de location est celle figurant dans le registre, elle comprend donc le temps où le ménage en titre réside dans le logement, puis celui de la reprise, qui peut concerner plusieurs locataires successifs.

³³⁰ Ce n'est là aussi qu'une approximation. Sur une période de 10 ans on peut penser que le locataire en titre peut louer successivement à deux ménages ce qui relèverait plus du comportement spéculatif que de l'arrangement transitoire. Néanmoins, dans la mesure où l'on ne peut savoir exactement à quelle date a lieu la reprise, il peut s'agir de locations longues suivies d'une reprise courte. Sur 10 ans, le ménage en titre peut par exemple avoir occupé le logement 8 ans.

reprise sont moins longues que lorsque le locataire en titre est aussi l'occupant, de telle sorte que les ménages recourant à cette pratique ne poussent pas jusqu'au bout l'exploitation de l'avantage conféré par le bail. Ils sont eux-mêmes pris dans des contraintes résidentielles et la reprise de bail reste une situation fragile.

Les caractéristiques sociales des repreneurs de bail diffèrent de celles des autres locataires. Les catégories moyennes (employés mais aussi commerçants et artisans) sont moins concernés que les ouvriers : la moitié des ouvriers y a recours contre un tiers des employés et un quart des commerçants. La proportion d'ouvriers change pourtant assez peu entre les deux périodes (autour de 15%) alors que la part de toutes les autres catégories socioprofessionnelles diminue au profit des employés. Mais ce maintien se fait au prix de la perte des protections apportées par la détention du bail.

Il y a donc bien une asymétrie entre les locataires. Il serait hâtif de la ramener à une opposition entre anciens occupants titulaires du bail et nouveaux arrivants privés de cette ressource : les nouveaux entrants ne sont pas ces ouvriers proches de l'artisanat, typiques du peuplement de ces immeubles dans la deuxième moitié du XIXe siècle, mais bel et bien les nouvelles classes moyennes salariées, au premier rang desquels les employés. Le recours des ouvriers à la reprise de bail et à la sous-location montre plutôt qu'ils sont moins bien parvenus à se maintenir dans leurs logements comme titulaires du bail que d'autres catégories sociales, malgré les protections accordées par la réglementation. Les ouvriers restent ainsi, en moyenne, moins longtemps locataire en titre que les autres, mais plus longtemps repreneur. L'explication est à rechercher du côté des différences de revenu et de stabilité des ressources³³¹ : face aux difficultés de paiement, ces ménages peuvent être évincés, avant de revenir à la faveur d'une sous-location ou d'une reprise de bail. Les réseaux d'interconnaissance jouent probablement un rôle important ici. Il est alors difficile d'imputer la fragilité de leur position aux effets pervers du contrôle des loyers. Cette pratique devient bien, de plus en plus, une forme d'adaptation aux contraintes du marché réservée aux ménages moins aisés. Il est d'ailleurs notable que le maintien dans les lieux des ménages non détenteurs du bail nécessite fréquemment un revenu d'appoint : le taux d'activité des conjoints tend d'ailleurs à augmenter fortement après 1914 (21% avant 1914, 38% après).

Conclusion

La catégorie d'effet pervers ne suffit pas à expliquer le lien entre le contrôle des loyers et le relatif blocage de la mobilité résidentielle dans le parc ancien au cours du XXe siècle, et il faut se garder d'en faire une clé de lecture exclusive. Elle pousse également à une vision particulièrement négative des pratiques des acteurs à laquelle on pourra préférer des notions telles que celles d'adaptation ou d'ajustement qui donnent une vision plus juste de leurs comportements et de leurs stratégies. Les résultats présentés ici confirment la hausse de la part des ajustements informels sur le marché du logement durant l'entre-deux-guerres, tout en attirant l'attention sur leur existence au cours de la période précédente. Ils invitent également

³³¹ Précisons que sur toute la période les loyers tendent à s'homogénéiser à l'intérieur des immeubles, notamment par enchérissement des plus petits appartements –suivant en cela une tendance qui contrecarre les orientations du contrôle des loyers –. Le maintien des catégories populaires n'est donc pas acquis et on peut supposer que les reprises de bail ne se sont pas faites à des conditions qui leur étaient trop défavorables.

à mettre l'accent sur les adaptations aux contraintes du marché plus que sur l'exploitation des rentes de situation par les locataires. Une autre façon de le dire est que les tensions entre l'offre et la demande sont premières par rapport au contexte réglementaire et institutionnel même si la forme que prennent les adaptations dépendent des marges de manœuvre ménagées par la réglementation.

De la même façon, il est sans doute abusif d'opposer deux catégories de locataires, les locataires en titre d'un côté et les repreneurs de bail et sous-locataires de l'autre, ou en tout cas de la ramener à une inégalité entre ménages installés et nouveaux entrants. Chacun peut d'ailleurs être amené à endosser successivement, ou en même temps, les deux rôles. Les inégalités entre catégories de locataires reflètent des inégalités plus larges, en termes de revenus et de position sociale. Le point à noter est plutôt que les protections accordées aux locataires n'ont pas toujours suffi à assurer la stabilité aux plus modestes. Une meilleure connaissance des montants versés en cas de reprise de bail ou dans les sous-locations ouvrirait peut-être sur une autre lecture, mais il est probable qu'elle mettrait en évidence une grande diversité de situations et de pratiques.

Dans cette perspective, une piste nous semble importante pour prolonger la réflexion sur la dimension économique de ces ajustements. Il s'agit de la question de savoir dans quelle mesure le marché locatif se dédouble en cas d'intervention de l'État sur les loyers. L'image du locataire profiteur s'appuie sur l'écart entre le prix de marché libre et le prix administré mais durant l'entre-deux-guerres, le premier n'existe pas vraiment : même les loyers « libérés » ne s'éloignent que peu de ceux contrôlés, à l'inverse de ce qui se passe avec la loi de 1948. La question sous-jacente est celle de la pertinence de l'emploi de l'équilibre théorique de marché comme référence à laquelle se rapporter pour juger des effets d'une politique.

6. Le sous-entretien des immeubles : une question de moyens ?

Le sous-entretien des immeubles est l'un des thèmes continuellement mis en avant comme conséquence du contrôle des loyers. Sans revenir sur cet effet pervers développé dans la partie précédente, nous voudrions axer notre analyse sur la mesure de l'entretien des immeubles et discuter dans quel sens il est possible d'affirmer ou infirmer qu'il existe une causalité entre entretien ou sous-entretien et encadrement des loyers.

Les registres de comptabilité des immeubles regroupent en une seule page toutes les sorties comptables opérées durant la période considérée. Ces dépenses de différentes natures ont été regroupées en 6 postes :

- abonnements (eau, gaz, électricité, vidange des fosses)
- assurances
- concierge
- gestion locative (en particulier frais administratifs, honoraires versés à l'administrateur de biens, frais judiciaires)
- impôts (en particulier la taxe foncière)
- entrepreneurs (ce poste a lui-même été ventilé par corps de métier : maçons, menuisiers, serruriers, plombiers-zingueurs, etc.). C'est le poste central pour étudier les dépenses d'entretien.

Le solde représente la part versée au propriétaire. Ce n'est pas à proprement parler une dépense bien que le montant équilibre le bilan et qu'il apparaisse dans les registres.

A - L'entretien, fonction du revenu locatif

Parmi ces dépenses, on trouve celles incompressibles proportionnelles au revenu de l'immeuble telles que les impôts et la gestion locative, celles dont la variabilité dépend de conventions (salaire du concierge qui demeure relativement stable) et enfin, celles relatives à l'utilisation des parties communes de l'immeuble (gaz, eau, vidanges). Notons que l'entretien courant assuré par le concierge reste constant sur toute la période et n'est pas « sacrifié » du fait du contrôle des loyers. Ces frais dits fixes varient dans le temps. Ainsi, les honoraires de gestion se montent à 1,5 % ou 2 % du revenu de l'immeuble avant 1890, puis augmentent à 3 % après la Première Guerre mondiale, à 5 % en 1930 et à 6 % en 1950. De même, l'impôt, dont le principal est l'impôt foncier, se monte à 3,2 % du revenu net avant 1914 puis s'élève progressivement jusqu'à 18 % en 1927-1930 et diminue à 16 % entre 1939 et 1948. S'y ajoutent, dans l'entre-deux-guerres, la taxe sur la valeur vénale des propriétés bâties (0,20 % de la valeur vénale de l'immeuble après 1920), la taxe sur le revenu net des propriétés bâties (2,5 % en 1914, monte progressivement à 6 % en 1946), la taxe sur l'entretien des constructions, la taxe de redevance des fosses reliées à l'égout et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

POURQUOI LES MAISONS TOMBENT -- POURQUOI LES PAYS SE RUINENT

Les méfaits des lois "démagogiques" et les leçons de la catastrophe de Marseille et de quelques autres villes

Les morts de Marseille ont pour cause directe la loi sur les loyers. — Ne tenant pas compte des frais qui incombent aux propriétaires elle enlève à beaucoup d'entre eux les moyens d'entretenir leurs maisons.

Nous reproduisons l'article suivant avec l'aimable autorisation de "L'Animateur des temps nouveaux" qui a également mis le cliché à notre disposition.

La catastrophe de Marseille a ému l'opinion publique ; la question de responsabilité a été posée avec véhémence. On a été bien près de demander des poursuites contre les propriétaires des immeubles tombés en ruines, coupables de n'y avoir pas fait de réparations.

A la recherche de la vérité. — Les vrais coupables

L'enquête à laquelle s'est livrée, sur place l'« Union de la propriété bâtie de France », démontre, au contraire, que les véritables responsables sont ceux qui, par des lois absurdes, mettent les propriétaires dans l'impossibilité de faire, à leurs immeubles, les réparations nécessaires.

Elle a fait apparaître, en effet, que les immeubles effondrés, si vétustes qu'ils fussent, auraient pu avoir une existence prolongée s'ils eussent reçu opportunément les réparations que nécessitait leur état.

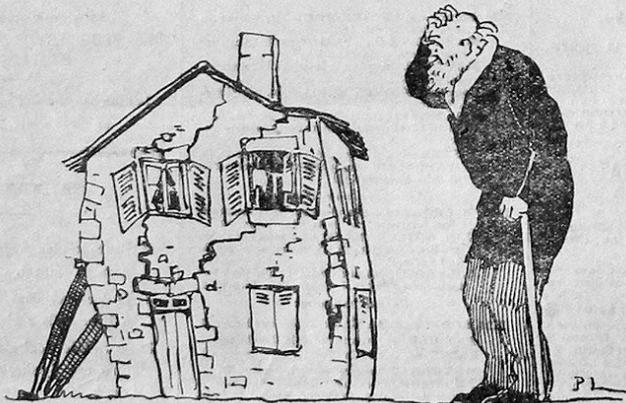
Quant à l'immeuble lui-même, il ne lui a plus rien rapporté du tout.

L'usufruitière de l'immeuble voisin, écroulé celui-là, Mme Testanière, touchait, de ses locataires, 2.972 francs de loyer brut. De cette somme, il lui fallait défalquer 1.500 fr. d'impôts et charges non récupérables.

Il lui restait de loyer net : 1.475 francs, soit moins de 125 francs par mois.

Faute d'entente avec les nus-propriétaires, elle dut, en 1928, réparer elle-même la façade de derrière. Malgré ses démarches, elle n'a pu obtenir l'évacuation de l'immeuble qui menaçait ruine ; les architectes municipaux et les experts nommés par la justice affirmant que l'immeuble était solide!!

Pour consolider sa maison, elle eût dû dépenser plus de 40.000 francs. Elle ne savait où les prendre.



Les petits propriétaires n'ont plus les moyens d'entretenir leur maison

Le Crime des lois de surenchère

Mais, pour que cela fût possible, il n'eût pas fallu que des lois spoliatrices, depuis une vingtaine d'années, aient enlevé aux petits propriétaires les ressources propres à leur assurer la faculté de procéder à ces réparations.

Tous les impôts payés par les propriétaires se sont accrus dans une proportion beaucoup plus considérable que les loyers qu'ils sont autorisés à toucher.

L'un des immeubles sinistrés abritait deux locataires qui, payant en 1914 450 francs de loyer annuel, en payaient, en 1929, 1.200, plus 30 % de charges.

Cependant, le propriétaire a fait faire, en 1928, 22.000 fr. de réparations, représentant à 5 % : 1.100 francs de revenu annuel.

Ces travaux ont soutenu l'écroulement et sauvé la vie à cinq personnes habitant l'immeuble, mais le propriétaire n'a même pas trouvé, dans le loyer, le revenu à 5 % des sommes qu'ils lui ont coûtées.

La leçon servira-t-elle ?

Que penser d'une législation qui aboutit à de tels résultats ?

Au lendemain de la catastrophe, la municipalité de Marseille a pris des arrêtés qui visent l'évacuation de près de 2.000 immeubles. Dans les autres villes de France, les propriétaires qui veulent faire reconstruire se heurtent à l'opposition de l'Administration qui refuse de faire évacuer les immeubles, parce que le Parlement n'a pas plus de politique du logement que de politique des loyers.

La catastrophe de Marseille est un avertissement.

D'autres maisons — et beaucoup — se lézardent.

Elle est une illustration des néfastes effets de la législation sur les loyers.

Si l'on continue de faire des lois sans en calculer toutes les incidences, nous entrerons dans une ère de catastrophes.

Il y aura autant d'accidents de maisons que d'accidents d'automobiles.

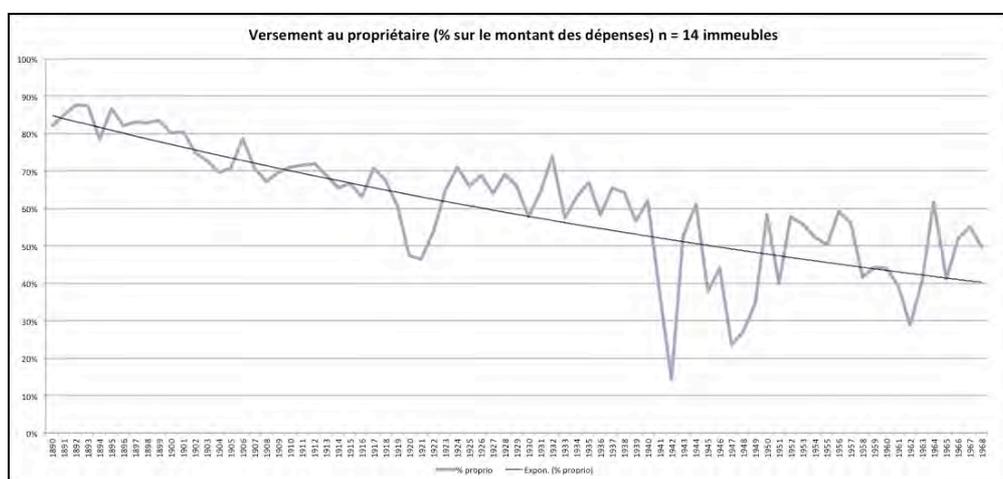
Louis DE LA LAUTER.

Source : *Bulletin de la Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Lyon et de sa banlieue*, n° 479, mars-avril 1930.

La gestion des dépenses consiste en un arbitrage opéré par le propriétaire et/ou l'administrateur de biens dans l'utilisation des sommes disponibles pour l'entretien de l'immeuble et le revenu du propriétaire après le paiement des autres frais. Avant de voir comment se ventilent les dépenses fixes et variables hors solde au propriétaire, nous voudrions évaluer la part de cette dernière.

Tout au long de la période, la part versée au propriétaire varie selon le montant des revenus sans qu'il existe une règle définie *a priori* sur ce que devrait recevoir le propriétaire en pourcentage des revenus. Cette part fluctue dans le temps et, si l'on réalise une courbe de tendance, elle baisse de manière constante variant de 80 % fins XIXe à 60-70 % dans l'entre-deux-guerres et 50-60 % dans les années 1950. Existerait-il donc un mode de gestion implicite qui voudrait que l'administrateur de biens attribue un pourcentage plus ou moins fixe au propriétaire et ce indépendamment du montant des revenus ? Cette question renvoie à l'autonomie du régisseur dans la gestion des comptes. Au vu de la durée de gestion des immeubles par le même régisseur, les propriétaires ont une réelle confiance dans sa gestion. Dans une logique rentière, les propriétaires s'attendent à recevoir des sommes plus ou moins fixes³³². À charge pour le régisseur de réguler ces versements en opérant des arbitrages entre les différents postes de dépenses. Cependant, les propriétaires ne sont un groupe sociologiquement homogène et n'ont probablement pas les mêmes intérêts : certains laisseront l'entière liberté de gestion à l'administrateur, d'autres souhaiteront opérer eux-mêmes les arbitrages.

Graphique 6-1 : Versements au propriétaire

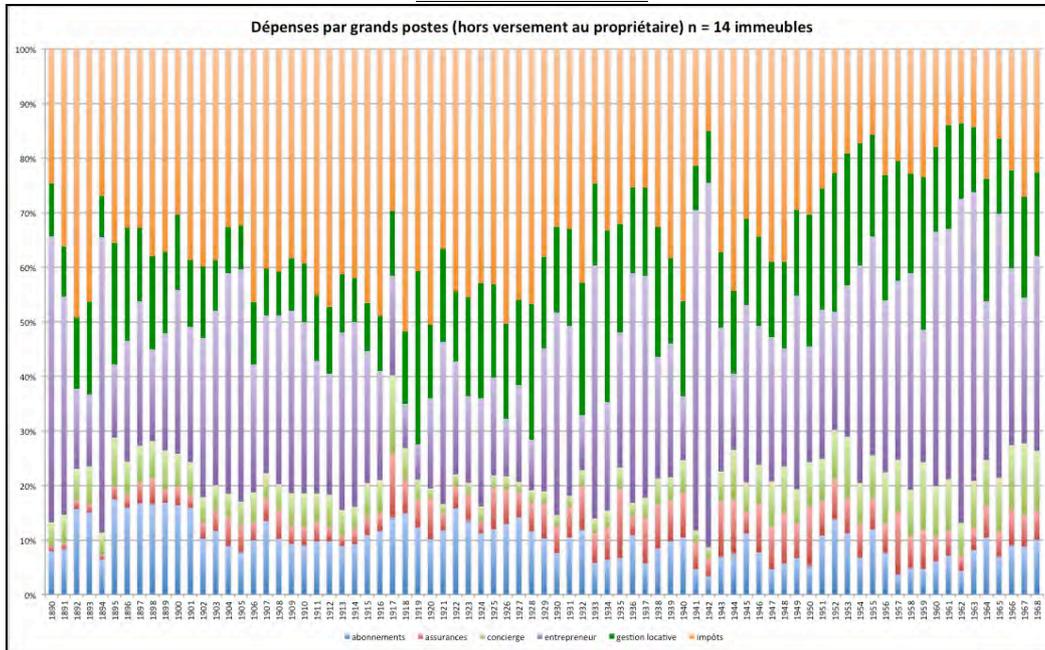


Les fluctuations se présentent comme des courtes parenthèses qui ne modifient pas la gestion. Les périodes de fortes baisses sont les sorties de guerre (1920-21, 1945-1949) et non de conflits puisque durant les deux guerres mondiales, les taux suivent le mouvement à l'exception de 1942. Sortir des montants portés aux registres le versement au propriétaire permet de ne pas traiter le revenu du propriétaire comme une dépense et de faire ressortir les

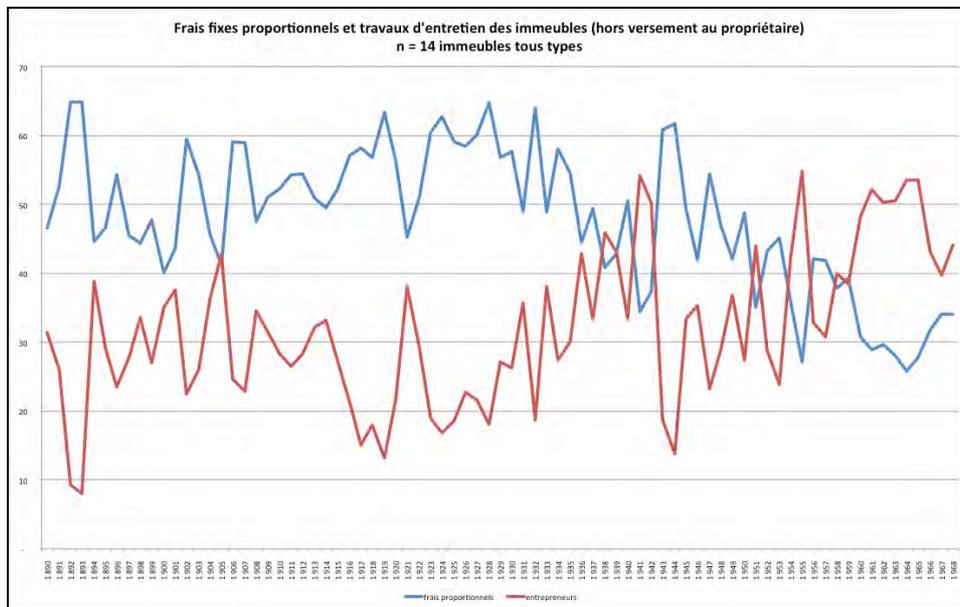
³³² Entre 1914 et 1939, le montant versé en francs courants est en constante augmentation d'une année à l'autre avec une progression forte à partir de 1921 en raison de l'inflation. Mais, comment le propriétaire percevait-il cette inflation ? Avait-il conscience que ces revenus stagnaient ?

dépenses les plus importantes. Le graphique montre d'un côté la stabilité des dépenses fixes (abonnements, assurances et concierge) et de l'autre, la variabilité des dépenses proportionnelles au revenu (impôt, gestion locative).

**Graphique 6-2 : Dépenses par grands postes (hors versement au propriétaire)
n = 14 immeubles**



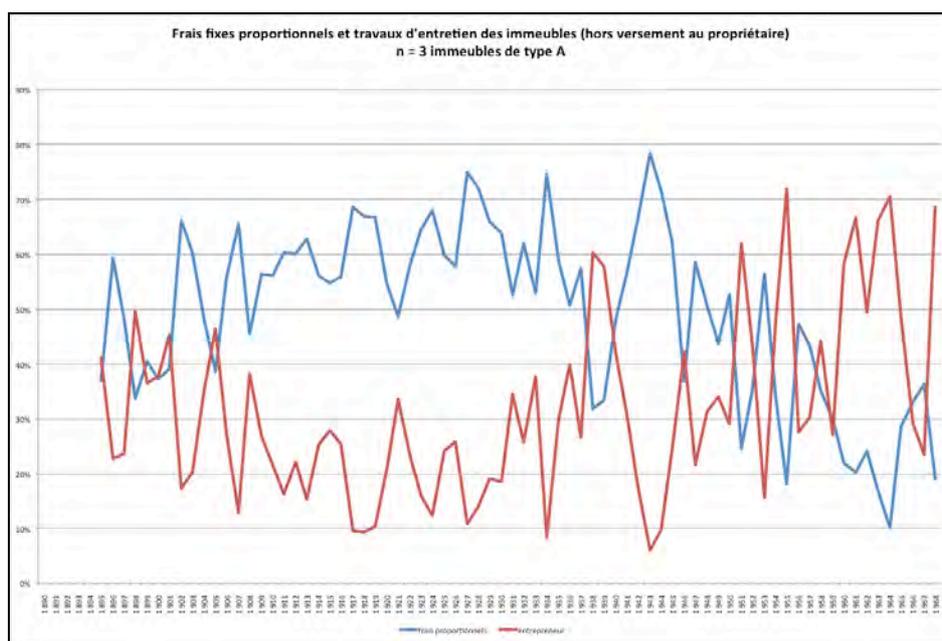
**Graphique 6-3 : Frais fixes proportionnels et travaux d'entretien des immeubles (hors versement au propriétaire)
n = 14 immeubles tous types**



Lecture : En 1890, les frais proportionnels s'élèvent à 46% de l'ensemble des dépenses hors versement au propriétaire et les frais d'entretien à 31%. La courbe des frais fixes (abonnements, assurances et concierge soit 22%) n'est ici pas représentée.

Si l'on tient compte de ces 2 types de dépenses, l'entretien des immeubles définis sous la variable « entrepreneur » correspondrait à une variable d'ajustement. Les travaux ne seraient réalisés qu'en fonction des disponibilités comptables. C'est ce qui apparaît à la lecture du graphique où les courbes sont inversées. La prise en compte de la catégorie d'immeuble (A, B, C-D, E)³³³ change l'ampleur des variations mais pas l'inversabilité des courbes.

Graphique 6-4 : Frais fixes proportionnels et travaux d'entretien des immeubles (hors versement au propriétaire) n = 3 (type A)

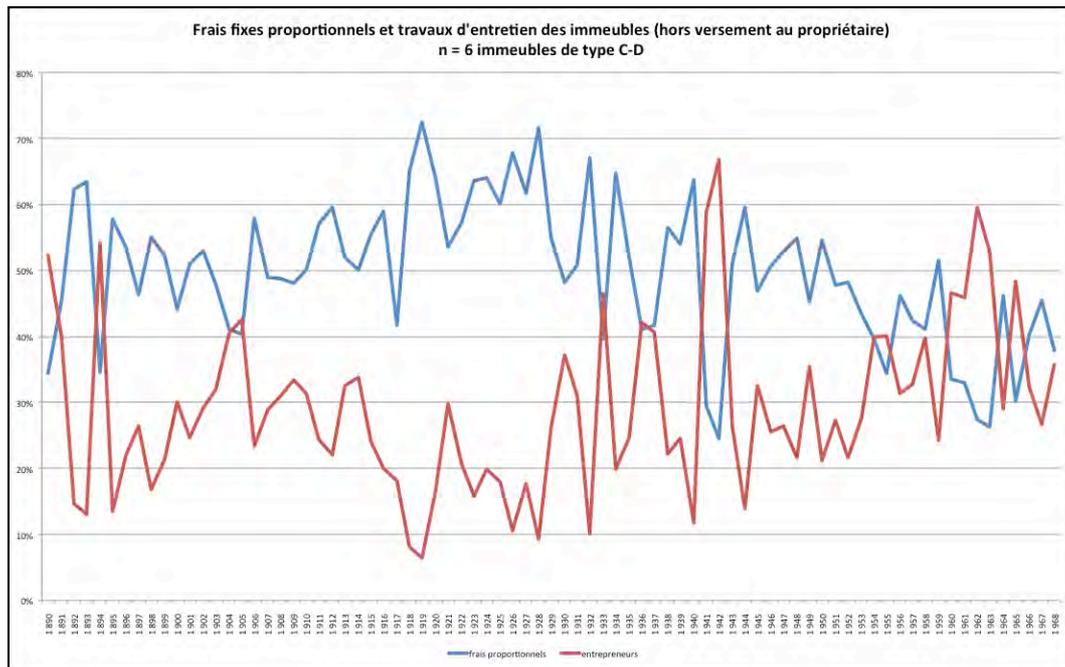


L'entretien des immeubles dépend donc des seules disponibilités laissées après le paiement des charges de gestion et des impôts. Au sein des travaux du bâtiment, l'entretien des immeubles constitue un secteur à part dans le sens où les entreprises qui interviennent dans l'entretien sont très souvent de petites entreprises artisanales qui font de ce travail une part importante de leur chiffre d'affaires. Syndicalement, ce secteur du bâtiment n'existe pas jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale où commence à apparaître la maçonnerie d'entretien³³⁴.

³³³ Typologie réalisée à partir de la qualité du bâti : immeubles « haussmanniens » (type A et B) plutôt bourgeois, immeubles plus anciens, eux-mêmes séparés entre « grands immeubles anciens » (type E, grande surface au sol, situé sur des places ou des grands axes, appartenant là aussi à la catégorie bourgeoise) et « petits immeubles anciens » (type C-D) dans les petites rues, majoritairement populaires). Voir annexe.

³³⁴ Cf. Fédération nationale du bâtiment et des travaux publics - annuaire 1928-1929 et Syndicat général des entrepreneurs de bâtiments et de travaux publics du département du Rhône – annuaire 1944.

Graphique 6-5: Frais fixes proportionnels et travaux d'entretien des immeubles (hors versement au propriétaire) n = 6 (type C-D)



B - L'entretien par rapport à la valeur de l'immeuble : le gros entretien

Il ne faut pas considérer les dépenses d'entretien uniquement par rapport au revenu tiré de l'immeuble mais aussi par rapport à la valeur de ce dernier. Les immeubles se détériorent avec le temps et nécessitent de constantes réparations, c'est ce que l'on désigne par le gros entretien auquel on rajoute les frais d'entretien courant de l'ordre de l'habillage (peinture, sols,) qui sont supportés par les propriétaires. En revanche, le menu entretien locatif est, quant à lui, à la charge des locataires si les détériorations celles-ci résultent de l'usage des lieux. Les autres réparations occasionnées par la vétusté demeurent à la charge du propriétaire³³⁵. Le Code civil régit d'ailleurs les travaux incombant à chacun et, dans les traités de législation du bâtiment, les auteurs consacrent toujours un chapitre aux grosses réparations et aux réparations locatives, preuve de l'importance de ces postes de dépenses pour les propriétaires³³⁶.

Pour les propriétaires, le poste « entretien » intègre tous les travaux qui maintiennent l'immeuble en l'état sans forcément toucher à sa structure. Toute la difficulté vise à évaluer le coût moyen de ces dépenses d'autant que la nécessité d'entretien varie selon l'année de construction, des matériaux la composant (pierres de taille, béton, ...) et que les composants ont chacun une durée de vie propre correspondant à des durées d'amortissement différentes : structure (50 ans), menuiseries extérieures (25 ans), étanchéité (15 ans), ravalement (15 ans),

³³⁵ A. Le Bègue, *Traité des réparations – réparations locatives, gros entretien, réparations usufruitières, grosses réparations*, Paris, 1881.

³³⁶ Cf. E. Barberot, *Traité pratique de législation du bâtiment et des usines*, Paris, 1909. Voir grosses réparations (p. 1249-50, 1519-1534) et réparations locatives (p. 1554-1569).

plomberie/sanitaire (25 ans).³³⁷ À partir de ces durées (+/- 20 %) on peut calculer l'amortissement d'un immeuble pour uniquement maintenir sa valeur en attribuant, à chacun des composants, une part de la valeur du bien. L'entretien et les réparations dépendent du type d'immeuble (année de construction, nombre de m², exposition,...). Jean Beunardeau, dans son article sur la rentabilité d'un investissement immobilier, estime, dans les années 1990, pour un immeuble collectif ayant une ancienneté supérieure à 11 ans, ce taux entre 2 et 5 % de de la valeur vénale pour un immeuble « bien entretenu » sa valeur vénale³³⁸.

Tableau 26 : Type de placement immobilier (Paris, immeuble collectif ancien) – valeur de l'investissement 600 F, inflation 3,5 %, rentabilité brute de départ 8 %.

Année	1	2	3	4	5	6	7	8	9	...
Valeur vénale (VV)	546	566	586	608	631	654	678	703	729	
Entretien (F)	8,8	9,1	9,3	9,6	9,9	10,2	10,5	10,8	11,1	
% entretien/VV	1,61	1,61	1,59	1,58	1,57	1,56	1,55	1,54	1,52	

Ce ratio (montant de l'entretien en francs courants / valeur vénale) a pour avantage de ne pas tenir compte des revenus qui vont fortement fluctuer notamment pendant la période de contrôle des loyers. Néanmoins ce ratio a pour défaut d'être trop lié à l'inflation. La mesure de Beunardeau qui repose sur la valeur vénale de l'immeuble réévaluées par l'inflation n'est pas satisfaisante car en période de forte inflation les valeurs vénales sont faussées. Il paraît préférable de l'estimer en se référant uniquement au marché.

Malgré ses biais, la fourchette estimée par Beunardeau nous donne un seuil moyen de référence. Normalement, en dessous, nous pouvons considérer qu'il y a un sous-entretien des immeubles. C'est d'ailleurs l'un des griefs des propriétaires à l'encontre de la réglementation sur les loyers qui ne leur permet plus d'entretenir leurs immeubles et entraîne une détérioration du parc locatif. Partant de cette assertion, nous avons choisi de la confronter à des séries de dépenses d'immeubles pour lesquelles les périodes d'observation dépassent la durée d'encadrement des loyers et durant laquelle il y eut au moins une transaction ou une évaluation.

Reprenant les catégories d'immeubles antérieurement retenues, à savoir types A et C-D, nous avons choisi 2 immeubles :

« Liberté » de type C-D (construit en 1874, 1723 m² plancher, 4 étages), vendu en 1922 (648 000 F) et 1952 (1,11 MF).

« Jacobins » de type A (construit en 1863, 1610 m² plancher, 5 étages), vendu en 1910 (335 000 F) et en 1937 (815 000 F) et évalué en 1954 (942 000 F).

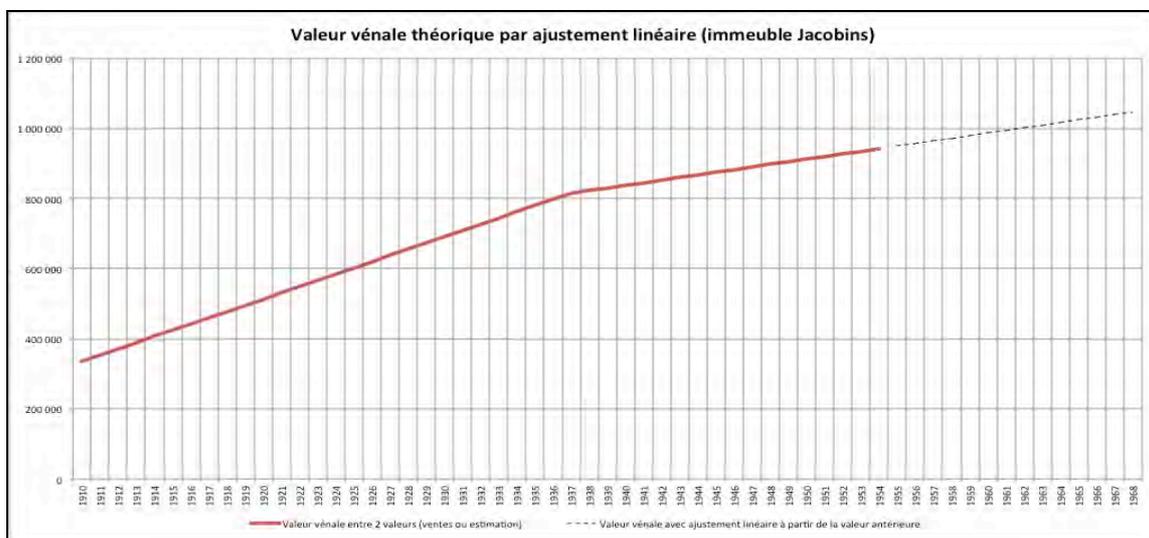
Le nouveau ratio que l'on pourrait nommer coefficient d'entretien, se construit à partir des frais d'entretien en francs courants rapporté à la valeur vénale théorique de l'immeuble. Ces deux variables (valeur vénale et entretien) relèvent du bâti (ce sont les seules) et permettent la construction d'un indicateur qui nous paraît robuste. Chose que nous allons

³³⁷ Cf. circulaire du ministère de l'Économie et des Finances : <http://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/fiches/BO200523/A0230070.htm> Voir aussi le décret du 26 août 1987 (JO 30/08).

³³⁸ Jean Beunardeau, « La rentabilité d'un investissement en logement pour une personne physique : un essai d'approche analytique », *Économie et Prévision*, n° 98, 1991, p. 125-136.

vérifier. Il est vrai que la mesure de la valeur vénale d'un immeuble n'est pas chose aisée. Normalement cette valeur est « le prix auquel ce bien pourrait ou aurait pu normalement se négocier à l'époque considérée »³³⁹. Friggit à partir des séries parisiennes de Gaston Duon (1840-1944)³⁴⁰ et des bases notariales pour les périodes les plus récentes, (re)construit une série longue des prix de logements à Paris³⁴¹. Dans notre étude sur l'immeuble de rapport à Lyon, il apparaît que les séries pour Lyon ont un profil similaire au moins jusqu'à la fin des années 1950³⁴². Toutefois en raison de la faiblesse de nos données, qui ne permettent pas de connaître le prix moyen d'un immeuble à l'instant t mais plutôt une tendance des prix de marché, nous avons préféré construire pour chaque immeuble une courbe de valeur.

Graphique 6-6: Valeur vénale théorique par ajustement linéaire (immeuble Jacobins) en francs courants



Note : Ventes (1910, 1938) et évaluation (1954).

Aussi, la valeur vénale théorique des immeubles est calculée par ajustement linéaire entre deux ventes ou entre une vente et une évaluation, puis, après la dernière valeur, elle continue de suivre la progression antérieure. L'idée était de s'extraire d'une variable perturbante qui, plus est, ne prend pas en compte le loyer.

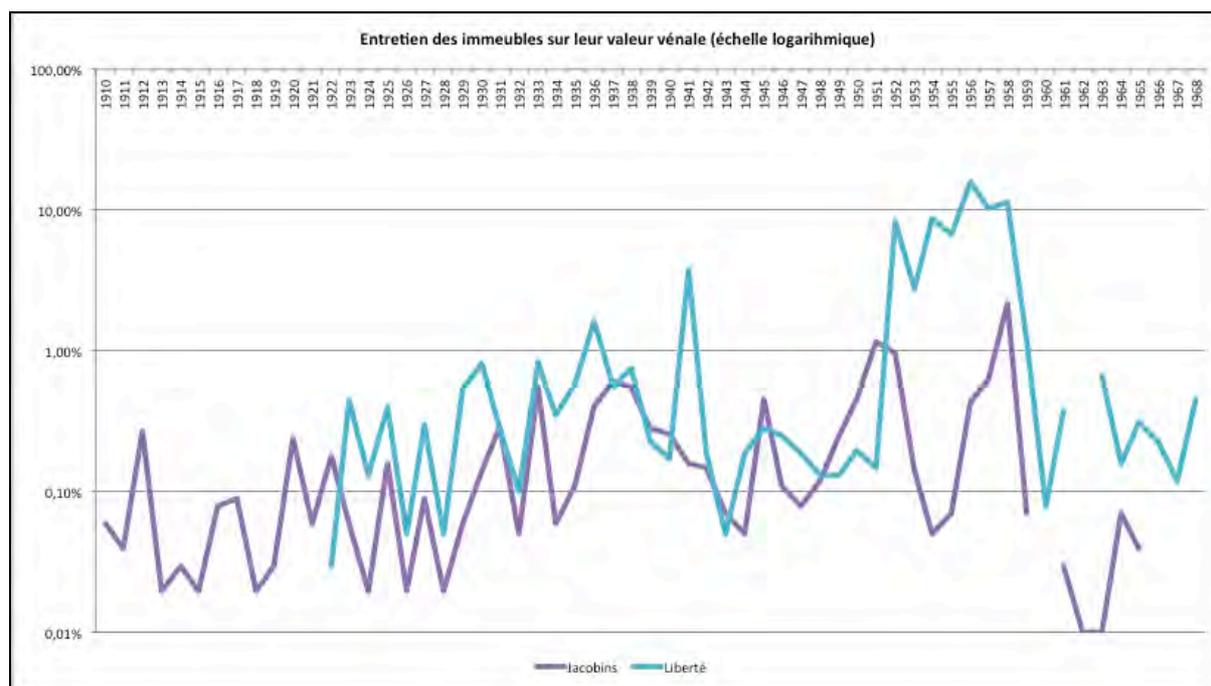
³³⁹ Code général des impôts (CGI) art. 666.

³⁴⁰ Duon G., «Évolution de la valeur vénale des immeubles parisiens», *Journal de la statistique de Paris*, 9-10 septembre-octobre, 1943, p.169-192

³⁴¹ Friggit J., *Comparing Four Secular Indices*, 2008, http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/doc/house-price-index-Paris-and-others-secular_cle7fed11.doc et *Prix des logements, produits financiers immobiliers et gestion des risques*, Paris, 2001.

³⁴² L. Bonneval et F. Robert, *L'immeuble de rapport. L'immobilier entre gestion et spéculation. Lyon 1860-1990*, Rennes, 2013, PUR, p. 153-154.

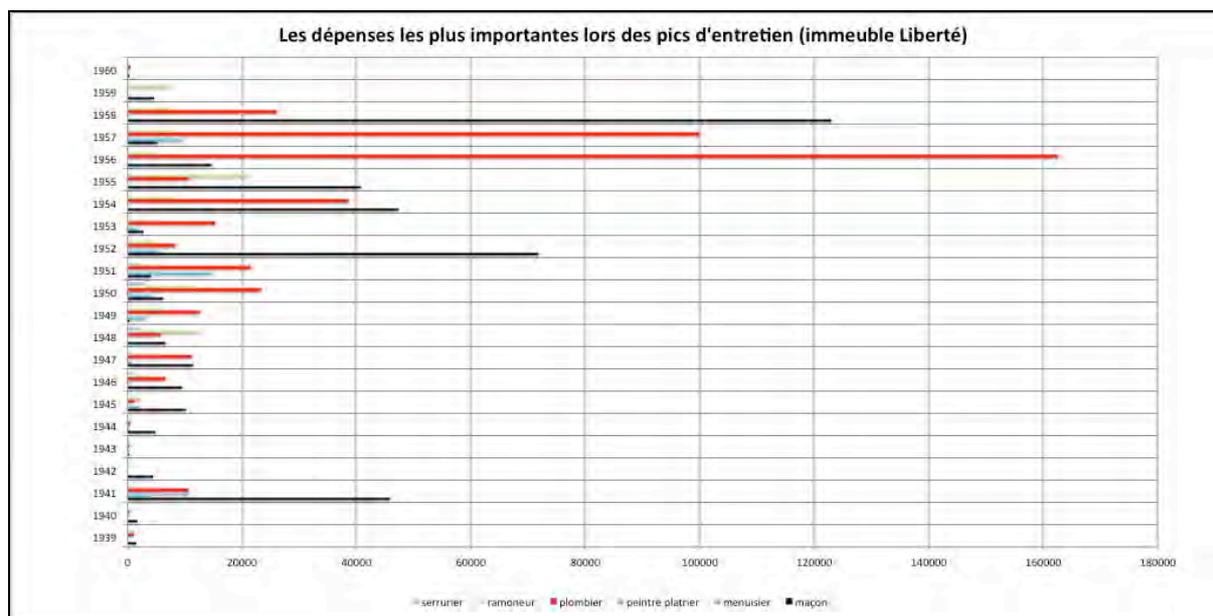
Graphique 6-7 : Entretien des immeubles sur leur valeur vénale (échelle logarithmique)



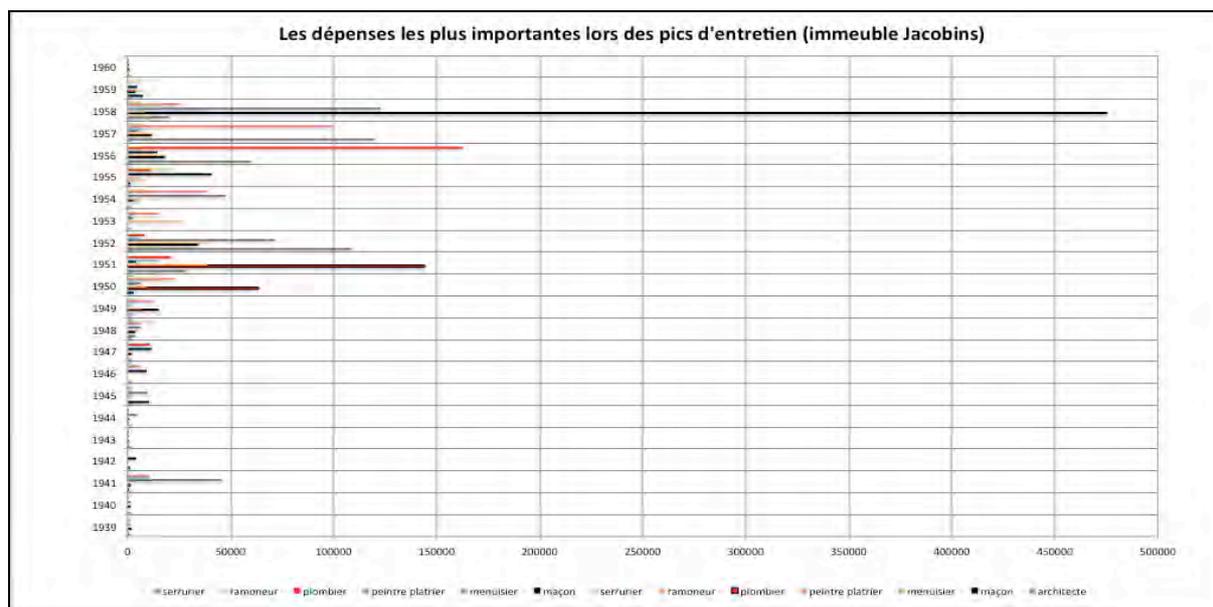
Durant l'entre-deux-guerres et la guerre, le coefficient d'entretien pour l'immeuble Liberté ne dépasse pas 0,6%. Seuls des travaux de maçonnerie en 1941 sont effectués. À la Libération, les dépenses d'entretien reprennent progressivement pour atteindre des taux de plus de 10-15% en 1956-1958 ce qui correspond à des gros travaux de plomberie et de maçonnerie qui augmentent considérablement le compte « entrepreneurs » mais, après ces années fastes, le taux retrouve son niveau antérieur (0,5 %). La hausse du ratio s'explique principalement par la diminution des valeurs vénales réelles (et non nominales), en particulier dans les années 1940 et 1950 pour lesquelles on peut parler d'un véritable effondrement. Les propriétaires n'ont pas pour autant ajusté leur effort d'entretien à cette baisse de la valeur des immeubles : ils ont au contraire augmenté cette dépense relativement au prix des immeubles. L'évolution suggère que le niveau de dépenses est en partie déconnecté de la valeur, et que les propriétaires ont privilégié le revenu par rapport à la valeur de l'immeuble (ce qui est cohérent avec le fait qu'il s'agit d'immeubles détenus sur de longues périodes). Pour autant, la perte de valeur des immeubles ne semble pas imputable au fait que l'entretien ait été sacrifié (il augmente plutôt par rapport à la valeur des immeubles), mais plutôt que le niveau d'entretien n'a pas permis de compenser la baisse des prix. Celle-ci renvoie d'ailleurs plus à l'évolution des loyers (en francs constants) et à l'image du placement dans la pierre par rapport à d'autres investissements qu'à l'état des immeubles

Les taux d'entretien de l'immeuble des Jacobins confirment les résultats précédents (voir annexe tableau 2). Avant le moratoire, ce taux s'élève en moyenne à 0,20 % puis pendant la période d'encadrement à 0,38 % sans qu'il n'y ait de pic pendant la guerre contrairement à l'immeuble Liberté. Rappelons que dans le même temps, les versements aux propriétaires sont fortement comprimés.

Graphique 6-8: Les dépenses les plus importantes lors des pics d'entretien (immeuble Liberté) en francs constants de 1948



Graphique 6-9 : Les dépenses les plus importantes lors des pics d'entretien (immeuble Jacobins) en francs constants de 1948



À partir de 1948, les taux augmentent là aussi progressivement pour atteindre des valeurs de plus de 20% (1951-52), de 10-14% (1956-1957) et de près de 60% en 1958. Ce dernier taux est dû au versement d'un solde de compte payé par le Fond national d'amélioration de l'habitat à un plombier-zingueur. La somme représente 80% du montant des dépenses d'entrepreneurs cette année là. Toutes les dépenses d'entrepreneurs ne sont pas des dépenses d'entretien car parmi celles-ci figurent les transformations de locaux (divisons ou fusions d'appartement/locaux professionnels). Ainsi, les fortes dépenses en 1956, par exemple, correspondent à une transformation d'un local professionnel suite à un changement de locataire. L'augmentation de loyer couvre en 3 ans la dépense engagée.

Dans les deux cas, les travaux de gros entretien s'effectuent au début des années cinquante et sont, en partie, soutenus par le FNH (Jacobins en 1951-1952). Si l'on considère que ces travaux deviennent indispensables tous les 50 ans, cet entretien ne serait pas à proprement parler, un rattrapage de travaux non effectués en raison du blocage des loyers mais correspondrait plutôt au cycle de vie du bâti. D'ailleurs, l'immeuble Jacobins peu touché par le blocage des loyers a, peu ou prou, le même cycle que l'immeuble Liberté.

Sur l'ensemble des périodes étudiées (1922-1968 pour Liberté et 1910-1968 pour Jacobins) les taux moyens de dépenses d'entrepreneurs des deux immeubles sont très proches, 2,5% pour Liberté et 2,9% pour Jacobins³⁴³. Les taux proposés par Beunardeau n'apparaissent donc pas comme dénués de toute pertinence si on les transpose dans une période antérieure.

C - Des immeubles entretenus, des façades négligées

Après avoir essayé de cerner le taux d'entretien de deux immeubles représentatifs du corpus, nous voudrions voir la répartition des différents corps de métiers intervenant dans l'entretien afin de déceler éventuellement où se situent les économies, s'il y a, sur les travaux d'entrepreneurs. Sur l'ensemble de la période, les charges d'entretien se répartissent entre 5 corps de métiers : maçonnerie, menuiserie, peinture/plâtrerie, plomberie-zinguerie et ramonage. Les deux immeubles de taille équivalente ont sensiblement le même montant de travaux d'entretien avec la même répartition.

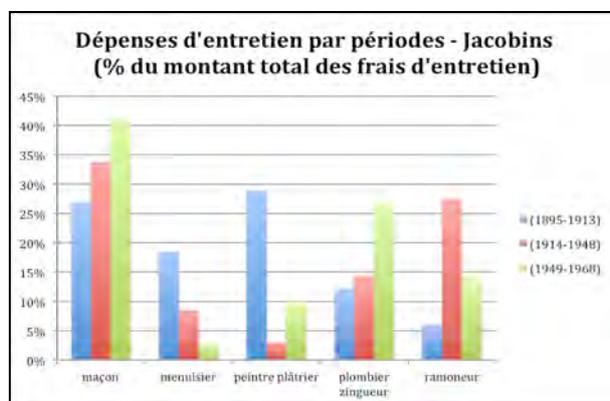
Tableau 27: Dépenses d'entretien par corps de métiers (1895-1968)

Corps de métiers	Jacobins		Liberté	
	Francs 1913	%	Francs 1913	%
architecte	813	1 %	0	0 %
carreleur	483	1 %	861	1 %
droguiste	1 274	2%	595	1%
maçon	26 308	34%	25 352	37%
menuisier	8 121	10%	6 523	9%
nettoyage	0	0 %	16	0 %
peintre plâtrier	13 092	17%	9 287	13%
plombier zingueur	14 308	18%	14 031	20%
ramoneur	10 076	13%	10 479	15%
serrurier	2 679	3%	1 270	2%
vitrier	675	1%	575	1%
Total	77 829	100%	68 986	100%

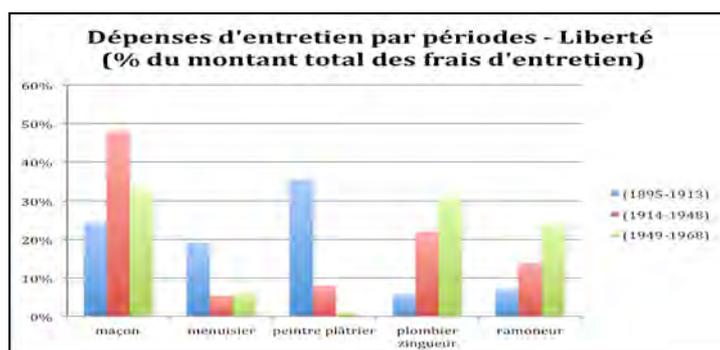
Les différences apparaissent lorsqu'on segmente la période. Les dépenses de menuiserie et de peinture/plâtrerie sont les seules à diminuer entre 1914 et 1948 par rapport à la période précédente : - 26-28 % (peinture), - 10-14 % (menuiserie). En revanche, les frais de maçonnerie, de plomberie et de ramonage progressent, signe que les frais jugés plus ostentatoires sont délaissés non seulement pendant la période d'encadrement mais aussi après.

³⁴³ Cette mesure moyenne est trompeuse car elle agrège des taux de 0,1% sur une grande partie de la période à 10% à d'autres moments.

Graphique 6-10 : Dépenses d'entretien par périodes – Jacobins



Graphique 6-11 Dépenses d'entretien par périodes – Liberté



L'effondrement des frais de peinture et de plâtrerie laisse songeur. L'obligation décennale de ravalement des façades, instaurée en 1852³⁴⁴, inclut non seulement la peinture mais aussi les enduits qui seraient de la compétence des maçons. Cette obligation est contestée par les propriétaires en raison du coût occasionné notamment durant les périodes où ils connaissent une baisse de revenus. La ville de Lyon avait instauré, depuis 1853, une politique de blanchiment par arrondissement et par roulement.

³⁴⁴ Décret du 26 mars 1852 sur les rues de Paris dont les dispositions peuvent être appliquées à toutes les villes qui en font la demande. Dans le Rhône, le décret du 13 décembre 1853 l'étend à la ville de Lyon. Cf. Jean Dejamme, *Application aux villes du décret du 26 mars 1852 sur les rues de Paris*, Paris, 1887, p. 10. « Les façades des maisons, tant sur rue que sur cour, les pignons et clôtures seront tenus constamment en bon état de propreté. Elles seront, suivant leur nature, nettoyées, brossées, repeintes ou badigeonnées au moins une fois tous les dix ans sur l'injonction qui sera faite au propriétaire par l'autorité municipale ». Cf. Jacquinot E., Dousson E., *op. cit.* p. 31.

Tableau 28 : Blanchiments des façades³⁴⁵

Arrondissements	Année du blanchiment (section d'arrondissement)
1e	1906 (sud), 1907 (nord), 1921, 1933 (sud), 1935 (nord)
2e	1908, 1920 (nord), 1921 (sud ?), 1932 (Nord), 1934 (sud)
3e	1913, 1940
4e	1911, 1938
5e	1909 (sud), 1910 (nord), 1935 (sud), 1937 (nord)
6e	1912, 1939,
7e	1914 (non réalisé), 1919, 1941

Faute de se conformer aux prescriptions, la mairie n'hésite pas à verbaliser les contrevenants qui cherchent à s'y soustraire³⁴⁶.

Dans la comptabilité des 2 immeubles, cette opération est clairement identifiable :

— Liberté (3e arrondissement) : 1896 (928 F), 1904 (1737 F) et 1905 (1000 F), 1914 (1530 F) puis plus rien après 1917.

— Jacobins (2e arrondissement) : 1895 (1354 F), 1897 (1094 F), 1901(1083 F), 1906 (1578 F) puis plus rien après 1916.

Les années indiquées ne correspondent pas toujours à l'année d'exécution des travaux car les propriétaires peuvent obtenir des sursis ou bien anticiper les blanchiments.

En dehors de ces périodes, les frais de peinture-plâtrerie ne dépassent pas les 200 F pour les années les plus fastes. Après guerre lorsque la mairie reprend les opérations de blanchiment des façades, le premier arrêté de 1919 (15 février) suscite de vives protestations de la part des propriétaires. La chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Lyon demande un sursis dans l'exécution des travaux dans le 7e arrondissement : « ... beaucoup de propriétaires sont actuellement dans le dénuement le plus complet par suite de l'application des décrets moratoires et de la loi sur les loyers. Ils ne peuvent payer ni impôts ni taxes municipales, ils ne pourront pas mieux payer les travaux de blanchiment envisagés. D'ailleurs les matériaux font défaut ou se paient à des prix exorbitants. [...] D'autre part il n'y a pas de chômage dans la corporation du bâtiment, les usines de notre ville employant tous les ouvriers disponibles³⁴⁷. [...] J'ose espérer, Monsieur le Maire, que vous voudrez bien accorder aux propriétaires des maisons visées par votre arrêté un sursis jusqu'au 1er septembre 1920 pour exécuter les travaux prescrits³⁴⁸ ». Finalement l'inspecteur principal

³⁴⁵ Cf. BMO de la ville de Lyon (1907-1941).

³⁴⁶ La Société de la rue impériale (SRI) a été l'objet de plusieurs contraventions en raison de la non-exécution du blanchiment des allées prescrit par l'arrêté municipal. CA de la SRI du 21 septembre 1906.

³⁴⁷ L'emploi demeure une question sensible. À la même date, un entrepreneur de bâtiment demande au contraire l'exécution de ces travaux pour procurer du travail aux ouvriers qui seront prochainement démobilisés. Lettre entreprise Emiel fils aîné 125 cours Lafayette du 19 janvier 1919 au maire : « [...] vous savez que dans 2 mois nos ouvriers R.A.T. et territoriale seront démobilisés, que nous pourrions nous leur donner comme travail si au printemps nous n'avons pas la certitude de les occuper à ces réparations. Vous savez aussi que cet arrondissement est celui qui a le moins souffert de la guerre, une grande partie des locataires ont payé leurs loyers que par conséquent les propriétaires du 2e arrondissement peuvent plus facilement que les autres faire exécuter les travaux pour lesquels je vous demande, dans l'intérêt de nos ouvriers en bâtiment de vouloir bien prendre un arrêté conforme à ceux d'avant guerre.»

³⁴⁸ AML 337 Wp 028. Lettre du 29 mars 1919.

donne son accord dans son rapport au maire du 2 avril 1919. « [...] *tenant compte de la situation difficile d'un grand nombre de propriétaires et de la difficulté de se procurer les matériaux nécessaires, nous sommes d'avis d'accorder des sursis dans une très large mesure et toutes les fois qu'il nous sera possible, c'est-à-dire lorsque les immeubles visés ne seront pas trop en mauvais état de conservation et d'entretien* »³⁴⁹. Les propriétaires et régisseurs membres de la Commission logement relaient eux aussi la protestation dans les réunions : « *Certains propriétaires qui n'ont pas encaissé les loyers ne sont pas en mesure de supporter la dépense qui est maintenant 4 fois plus élevée qu'avant guerre. D'autre part le blanchiment des façades a sa raison d'être au point de vue esthétique mais on ne peut soutenir qu'au point de vue de l'hygiène, il est indispensable* »³⁵⁰. Lors de la réunion suivante, Guillermain (régisseur) donne à l'appui de sa démonstration des chiffres fournis par les chambres syndicales d'entrepreneurs du bâtiment de Lyon : « *le devis pour le blanchiment d'une maison qui a rapporté 2011 F en 1917 et 1941 F en 1918 coûterait 1794 F et celui des escaliers 1492 F soit 3286 F non comprises les réparations à la plomberie et à la zinguerie qui s'élèveraient à un chiffre égal* »³⁵¹. Toute l'argumentation repose sur les conséquences du moratoire et de la nouvelle législation sur les loyers qui privent les propriétaires de ressources financières. Dans la comptabilité de l'immeuble Jacobins, le montant de ces travaux n'apparaît pas, preuve, peut-être, d'une certaine souplesse dans l'application de la loi. On peut penser que les services municipaux de la voirie accordent des dispenses si les façades des immeubles sont en bon état et ne présentent pas de danger et que le Bureau municipal d'hygiène sursoit aux travaux si les conditions d'hygiène sont respectées. À chaque publication d'arrêté prescrivant le blanchiment, les propriétaires exercent des pressions et protestent par le biais de leur syndicat avec des arguments qui diffèrent selon l'émetteur. Outre l'entretien du bâti urbain, la mairie pose à travers ces travaux la question de l'emploi des chômeurs. Cet argument n'est pas du goût des gérants d'immeuble qui jouent la carte du terroir : « *Je ne voudrais rien dire de désagréable sur le compte des chômeurs, mais tout de même le chômage d'aujourd'hui n'est-il pas pour beaucoup une conséquence des grèves d'hier ! En outre, si vous vouliez bien demander à tous ces chômeurs leur état civil, combien resterait-il parmi eux, après cette épreuve, qui soient de vrais enfants de Lyon ? Tandis que vous savez très bien que les propriétaires des maisons, qui en définitive constituent votre ville, sont eux de vrais citoyens lyonnais, qui versent chaque année dans la caisse de votre trésorier des sommes importantes qui, pour ce motif sont en droit d'attendre de vous aide et protection* »³⁵².

Au niveau national, l'opposition s'organise. En février 1921, des députés (Ruffier et Duquaire) déposent un projet de loi visant à suspendre le décret de 1852. Cette question au Sénat est récurrente puisqu'on la retrouve encore en 1922³⁵³, 1926 où des sénateurs demandent des sursis pour ces travaux³⁵⁴. Finalement, en 1926, lors d'un renouvellement d'encadrement des loyers, le texte de loi (1^{er} avril) introduit un article, le 19, permettant de surseoir à cette obligation : « *Dans les villes placées sous l'empire du décret du 26 mars 1852*

³⁴⁹ Idem.

³⁵⁰ Idem. Commission du logement, réunion du 18 janvier 1920.

³⁵¹ Idem. Commission du logement, réunion du 20 janvier 1920.

³⁵² Idem. Lettre de l'Union des gérants d'immeubles de Lyon du 14 janvier 1921 au maire de Lyon.

³⁵³ Sénat séance du 22 février 1922 n°23

³⁵⁴ Sénat séance du 31 mars 1926 – JO 1/04/1926.

et dans celles où, en vertu d'arrêtés ou de règlements municipaux, des réparations de peinture ou de blanchiment de maisons pourraient être ordonnées, il pourra être sursis auxdites réparations sur la demande des intéressés en vertu de décisions individuelles »³⁵⁵. À Lyon, les blanchiments seront de faits suspendus durant les années vingt. Lorsque la mairie décide en 1931 (arrêté du 10 août) de reprendre les travaux de ravalement de façades, elle anticipe la contestation : « Le 1^{er} septembre approche et assez peu d'immeubles ont été blanchis dans le secteur 1932 (2e Nord). Environ 200 sursis ont été accordés sur 800 immeubles à blanchir. Une résistance s'annonce. Certains régisseurs paraissent vouloir la procédure. Après le 1^{er} septembre nous ferons dresser une vingtaine de procès-verbaux pour les immeubles les plus dégradés, de façon que nous puissions les étayer par une nécessité d'ordre public. Puis nous les enverrons au tribunal correctionnel et attendrons les décisions. La procédure s'amorcera ainsi de façon la plus favorable à la ville. Malgré cela, nous sommes d'avis de continuer le cycle en ordonnant immédiatement les blanchiments du 1^{er} arrondissement Sud en 1933. La date est normale. L'arrêté est toujours pris un an à l'avance. Ensuite, comme il s'agira du 1^{er} Nord en 1935, on pourra, si l'on est obligé par les circonstances marquer un temps d'arrêt, en raison du grand nombre des immeubles modestes des pentes de la Croix-Rousse. Mais jusque-là, il semble bien que les propriétaires peuvent supporter les charges de l'opération sauf exceptions qui se traduisent par des sursis. Concurrément avec ces mesures, on poussera énergiquement les blanchiments ou crépissages par mesures individuelles sur tous les points de la ville, de façon à agir par exemple sur l'amour-propre des autres propriétaires. La réalisation rapide et l'extension du programme des constructions à bon marché, en créant dans chaque quartier des îlots de maisons propres, salubres et en même temps modestes contribuera, certainement beaucoup à donner aux propriétaires d'immeubles anciens le coup de fouet nécessaire à la reprise normale de l'entretien des immeubles, qui depuis bientôt 20 ans est absolument négligé »³⁵⁶.

Malgré ces déclarations, peu de travaux seront effectués durant l'entre-deux-guerres. Seule la réfection des allées et cages d'escalier « *sur l'injonction du Bureau Municipal de l'hygiène* » ont été réalisées³⁵⁷. Le débat n'est pas clos pour autant. Le gouvernement de Vichy, pour relancer les travaux de ravalement vote une loi, en septembre 1940, sur son financement et accorde, sous certaines conditions, des prêts à 1 % pour un montant égal à 90 % de sa valeur³⁵⁸ en raison des pertes de loyers subies par les propriétaires du fait de l'application du décret du 6 septembre 1939.

Ces premiers résultats devront être consolidés en adjoignant d'autres catégories d'immeubles. La complexité de l'étude provient, en partie, de l'agrégation d'entités locatives qui ont chacune un cycle de vie propre. La gestion commune par le même administrateur gomme certaines de ces différences notamment sur la temporalité des réparations – le régisseur répartit le travail des entreprises de bâtiment d'entretien travaillant pour la régie. À la lecture des chiffres, la question du sous-entretien des immeubles n'apparaît plus comme un des effets pervers du contrôle des loyers. Les immeubles sont entretenus à un niveau que nous

³⁵⁵ JO du 2 avril 1926.

³⁵⁶ AML 337 Wp 029 – lettre du chef du 7^e bureau (hygiène) du 3 août 1932.

³⁵⁷ Jacquinot E., Dousson E., *op. cit.* p. 30.

³⁵⁸ Loi du 12 septembre 1940.

ne connaissions pas auparavant car les propriétaires ne fournissaient aucun chiffre à l'appui de leur dénonciation. Le fait que les façades ont cessé d'être ravalées et blanchies régulièrement depuis les années vingt, a donné l'impression d'insalubrité des immeubles d'autant que les fumées beaucoup plus nombreuses à cette époque les salissaient davantage. Lyon après guerre et jusque dans les années soixante-dix était une ville noire, lugubre enveloppée dans des brouillards permanents. En réalité, les immeubles étaient entretenus et le sous-entretien n'était que façade.

Tableau 1 : Immeuble Liberté

Année	Valeur vénale (valeur théorique)	Entretien Francs courants	% entretien/VV
1922	<i>(achat) 648 000</i>	179	0,03%
1923	663 400	3 240	0,49%
1924	678 800	1 033	0,15%
1925	694 200	3 546	0,51%
1926	709 600	578	0,08%
1927	725 000	3 539	0,49%
1928	740 400	576	0,08%
1929	755 800	6 811	0,90%
1930	771 200	10 385	1,35%
1931	786 600	3 385	0,43%
1932	802 000	1 171	0,15%
1933	817 400	8 929	1,09%
1934	832 800	3 657	0,44%
1935	848 200	5 481	0,65%
1936	863 600	16 492	1,91%
1937	879 000	7 008	0,80%
1938	894 400	10 904	1,22%
1939	909 800	3 502	0,38%
1940	925 200	3 142	0,34%
1941	940 600	80 863	8,60%
1942	956 000	4 903	0,51%
1943	971 400	1 468	0,15%
1944	986 800	7 488	0,76%
1945	1 002 200	16 074	1,60%
1946	1 017 600	22 537	2,21%
1947	1 033 000	24 681	2,39%
1948	1 048 400	28 073	2,68%
1949	1 063 800	31 691	2,98%
1950	1 079 200	52 802	4,89%
1951	1 094 600	46 294	4,23%
1952	(achat) 1 110 000	92 824	8,36%
1953	1 125 400	29 875	2,65%
1954	1 140 800	96 910	8,49%
1955	1 156 200	73 735	6,38%
1956	1 171 600	183 835	15,69%
1957	1 187 000	123 361	10,39%
1958	1 202 400	156 620	13,03%
1959	1 217 800	17 480	1,44%
1960	1 233 200	1 142	0,09%
1961	1 248 600	5 949	0,48%
1963	1 264 000	10 927	0,86%
1964	1 279 400	2 657	0,21%
1965	1 294 800	5 442	0,42%
1966	1 310 200	4 151	0,32%
1967	1 325 600	2 248	0,17%
1968	1 341 000	8 790	0,66%

Tableau 2 - Immeuble des Jacobins.

Année	Valeur vénale (valeur théorique)	Entretien Francs courants	% entretien/VV
1910	(achat) 335 000	206	0,06%
1911	352 778	145	0,04%
1912	370 556	1 026	0,28%
1913	388 333	72	0,02%
1914	406 111	127	0,03%
1915	423 889	80	0,02%
1916	441 667	389	0,09%
1917	459 444	543	0,12%
1918	477 222	172	0,04%
1919	495 000	294	0,06%
1920	512 778	3 166	0,62%
1921	530 556	693	0,13%
1922	548 333	2 030	0,37%
1923	566 111	742	0,13%
1924	583 889	343	0,06%
1925	601 667	2 407	0,40%
1926	619 444	418	0,07%
1927	637 222	1 804	0,28%
1928	655 000	485	0,07%
1929	672 778	1 237	0,18%
1930	690 556	3 027	0,44%
1931	708 333	6 110	0,86%
1932	726 111	879	0,12%
1933	743 889	10 325	1,39%
1934	761 667	1 026	0,13%
1935	779 444	1 862	0,24%
1936	797 222	7 127	0,89%
1937	(achat) 815 000	4 952	0,61%
1938	822 470	5 120	0,62%
1939	829 940	2 730	0,33%
1940	837 410	3 042	0,36%
1941	844 880	2 251	0,27%
1942	852 350	2 545	0,30%
1943	859 820	1 370	0,16%
1944	867 290	1 229	0,14%
1945	874 760	17 090	1,95%
1946	882 230	6 178	0,70%
1947	889 700	6 876	0,77%
1948	897 170	16 291	1,82%
1949	904 640	37 280	4,12%
1950	912 110	77 316	8,48%
1951	919 580	227 594	24,75%
1952	927 050	210 483	22,70%
1953	934 520	29 010	3,10%
1954	(Évaluation) 942 000	11 040	1,17%
1955	949 460	15 295	1,61%
1956	956 930	99 950	10,44%
1957	964 400	144 310	14,96%

1958	971 870	575 010	59,17%
1959	979 340	18 855	1,93%
1960	986 810	470	0,05%
1961	994 280	8 118	0,82%
1962	1 001 750	3 280	0,33%
1963	1 009 220	4 955	0,49%
1964	1 016 690	24 752	2,43%
1965	1 024 160	13 202	1,29%
1966	1 031 630	561	0,05%
1967	1 039 100	639	0,06%
1968	1 046 570	718	0,07%

7. Évolution des loyers et des dépenses d'entretien dans un contexte de contrôle des loyers : une estimation économétrique

A la suite de la contribution précédente, ce chapitre vise à décrire les effets du contrôle des loyers sur l'entretien des immeubles en systématisant l'analyse (sur les 14 immeubles). L'analyse s'appuie sur un traitement économétrique qui permet de quantifier l'effet de l'encadrement et d'appréhender l'arbitrage que font les propriétaires entre entretien et revenu locatif. Dans les développements qui suivent, toutes les données sont en francs constants : une baisse des loyers signifie une baisse des loyers réels, les loyers nominaux étant toujours en hausse à quelques rares exceptions comme les moratoires des deux guerres (qui se traduisent par de nombreux impayés) et le plan Laval de 1935 qui décrète une baisse de 10% des loyers nominaux.

A. Les effets du contrôle sur les recettes des immeubles

Les Tableau 29 à Tableau 33 présentent les résultats d'estimations dans lesquelles le taux d'évolution annuel des loyers de l'immeuble a été régressé sur les caractéristiques de l'immeuble et des variables décrivant le poids du contrôle des loyers dans l'immeuble. L'objectif est de quantifier l'impact du contrôle des loyers, aux différentes périodes, sur les recettes. Les estimations ont été réalisées sur l'ensemble de la période et séparément pour les sous-périodes suivantes : 1890-1913, 1914-1931, 1932-1947 et 1948-1968. Deux types de variables explicatives sont destinés à tenir compte d'une différenciation des évolutions de loyer selon les caractéristiques de l'immeuble (colonnes 1, 3, 5 au Tableau 29) : la catégorie et l'arrondissement, variables dont on a constaté précédemment qu'elles expliquent les différenciations de loyers entre immeubles. Des spécifications avec effets fixes sont également estimées (colonnes 2, 4, 6 du même tableau). Les effets fixes permettent de capter l'effet des caractéristiques fixes dans le temps, qu'elles soient observables ou inobservables.

Le poids du contrôle des loyers pour chacun des immeubles est mesuré par la part des loyers venant de logements soumis au contrôle (encadrement entre 1914 et 1947, loi de 1948 à partir de 1948) et celle venant de logements sortis du contrôle. Ces variables n'étant pas présentes dans la base, il est nécessaire de les approximer. Si un seuil de loyer de 600F, en dessous duquel les loyers étaient contrôlés, était pris en compte initialement, ce seuil a été dans les faits rapidement oublié. En revanche, comme expliqué dans le chapitre 5, un changement de locataire donne la possibilité au propriétaire d'augmenter le loyer. Dans nos analyses, le statut de loyer contrôlé est donc déduit de l'observation de la mobilité des locataires. A partir de 1914, nous considérons que dès lors qu'un changement de locataire (avec changement de nom) est enregistré, le logement quitte le régime de contrôle des loyers. Les logements qui ne changent pas d'occupant sont considérés comme soumis au contrôle, tandis que les locaux à usage autre (commerces, garages) sont considérés comme n'étant jamais contrôlés³⁵⁹.

³⁵⁹ En réalité, un contrôle s'applique aux loyers commerciaux mais il est moins fort que pour les loyers d'habitation, ce qui justifie ici ce choix de spécification. On trouvera la courbe de tendance des loyers commerciaux dans L. Bonneval et F. Robert ; *L'immeuble de rapport*, Rennes, PUR, 2013.

On n'observe pas (Tableau 29) d'appréciation significativement différente des différentes catégories d'immeuble sur l'ensemble de la période, hormis un taux d'augmentation en moyenne légèrement plus élevé pour la catégorie E. En revanche, sur la seule période d'avant-guerre (Tableau 30), les logements de moindre qualité (catégories C-D et E) connaissent des augmentations de loyer plus importantes que les logements de catégorie A. On est ainsi dans une période où la hausse des loyers se fait particulièrement sentir pour les ménages les plus modestes, ce qui a pu contribuer aux motivations de la politique de contrôle des loyers d'après guerre. Aucun effet de la catégorie n'apparaît dans les autres sous-périodes. Les immeubles des 2^e et 7^e arrondissements voient leurs loyers augmenter plus fortement que ceux des autres catégories. Il est cependant difficile, étant donné le petit nombre d'immeubles dans chaque localisation, d'en tirer une conclusion quant à l'appréciation des loyers dans les différents quartiers de Lyon.

Ces spécifications avec catégorie et localisation des immeubles donnent des coefficients estimés pour l'effet des différentes variables relatives au contrôle des loyers tout à fait comparables avec ceux estimés dans les spécifications avec effets fixes. Ces derniers sont destinés à capter l'ensemble des caractéristiques observables et inobservables qui différencient les immeubles mais restent fixes dans le temps. Ce sont ces spécifications que nous privilégions pour analyser l'effet du poids du contrôle sur les évolutions de loyer.

Les variables que nous intégrons pour tester l'effet du contrôle des loyers sont alternativement la part des loyers soumis au contrôle et la part des loyers de logements sortis du contrôle. La somme de ces deux parts et de la part des loyers de locaux à usage commerciaux étant égale à 1, et ce dernier terme ne variant pas nécessairement beaucoup, il est préférable de ne pas intégrer ces deux variables (part des loyers soumis et part des loyers sortis du contrôle) simultanément. En outre l'évolution de la législation au fil des années et les modalités de sortie du contrôle ont pour effet que la part des loyers sortis du contrôle augmente au cours du temps. Pour distinguer l'effet de cette variable d'une tendance temporelle affectant l'ensemble des loyers, des effets fixes années captant l'évolution générale des loyers sont également introduits dans les estimations (leurs coefficients ne sont pas reportés dans les tableaux).

On teste également l'effet, sur les recettes totales de l'immeuble, de la part des loyers provenant de locaux qui ne sont pas à usage d'habitation. On peut en effet penser que les évolutions de prix ne sont pas les mêmes selon l'usage du local. Cette variable a un effet positif sur le taux d'augmentation des loyers de l'immeuble au cours de la période 1914-1931. Dans cette période incluant le moratoire et les débuts de la politique de contrôle des loyers, il semble que les loyers des locaux commerciaux ont permis aux propriétaires de préserver partiellement la rentabilité de l'immeuble. Sur les autres périodes, les coefficients estimés sur la période complète et sur chacune des sous-périodes ne permettent pas de conclusion ferme. On constate juste une légère appréciation relative des loyers des locaux commerciaux sur la période 1948-1968.

Tableau 29 : Taux d'évolution annuelle des loyers et part des loyers contrôlés – Période complète

	Taux d'évolution annuelle du loyer de l'immeuble – 1890-1968					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Catégorie A	réf.		réf.		réf.	
Catégorie B	0.0370 (0.0304)		0.0220 (0.0304)		0.0328 (0.0309)	
Catégorie C-D	0.0263 (0.0246)		0.0365 (0.0255)		0.0369 (0.0272)	
Catégorie E	0.0563* (0.0288)		0.0550* (0.0298)		0.0706* (0.0387)	
Arrondissement 1	réf.		réf.		réf.	
Arrondissement 2	0.0248 (0.0308)		0.0244 (0.0314)		0.0239 (0.0324)	
Arrondissement 3	0.00710 (0.0258)		0.000409 (0.0258)		0.0152 (0.0330)	
Arrondissement 5	0.0846** (0.0402)		0.0378 (0.0370)		0.0857 (0.0622)	
Arrondissement 6	0.0355 (0.0328)		0.0220 (0.0329)		0.0470 (0.0497)	
Arrondissement 7	0.0890** (0.0368)		0.0497 (0.0337)		0.0899 (0.0586)	
% sous cont. 1914-31	-0.228*** (0.0733)	-0.241*** (0.0766)				
% sous cont. 1932-47	-0.162 (0.110)	-0.148 (0.112)				
% sous cont. 1948-68	-0.271*** (0.0965)	-0.301*** (0.0994)				
% sorti cont. 1914-31			-0.100 (0.168)	-0.160 (0.172)		
% sorti cont. 1932-47			-0.251*** (0.0882)	-0.274*** (0.0899)		
% sorti cont. 1948-68			-0.0891 (0.117)	-0.0819 (0.120)		
% non hab. 1890-13					0.00622 (0.0924)	0.0664 (0.116)
% non hab. 1914-31					0.182** (0.0875)	0.252** (0.111)
% non hab. 1932-47					0.105 (0.0989)	0.182 (0.123)
% non hab. 1948-68					0.140 (0.0899)	0.215* (0.114)
Constante	-0.0835 (0.116)	-0.0103 (0.114)	-0.0797 (0.117)	-0.0159 (0.114)	-0.0947 (0.129)	-0.0166 (0.118)
Indicatrices années	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Observations	925	925	925	925	925	925
R ² ajusté		0.303		0.298		0.295

Ecarts-types entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Colonnes 1,3, 5 : Modèle avec effets aléatoires. Colonnes 2,4 6 : Modèle avec effets fixes.

Tableau 30: Taux d'évolution annuelle des loyers et part des loyers contrôlés – 1890-1913

	Taux d'évolution annuelle du loyer de l'immeuble – 1890-1913	
	(1)	(2)
Catégorie A	réf.	
Catégorie B	0.115 (0.0952)	
Catégorie C-D	0.225** (0.0915)	
Catégorie E	0.321*** (0.115)	
Arrondissement 1	réf.	
Arrondissement 2	0.321*** (0.109)	
Arrondissement 3	0.0762 (0.102)	
Arrondissement 5	0.255 (0.162)	
Arrondissement 6	0.224 (0.140)	
Arrondissement 7	0.407** (0.172)	
% loy. non habitation	0.133 (0.205)	0.0326 (0.321)
Constante	-0.390* (0.233)	-0.0121 (0.165)
Indicatrices années	Oui	Oui
Observations	222	222
R ² ajusté		-0.039

Ecarts-types entre parenthèses. .Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01
 Colonne 1 : Modèle avec effets aléatoires. Colonne 2 : Modèle avec effets fixes.

La période du moratoire et des débuts du contrôle des loyers, qui est une période de forte diminution des loyers comme nous l'avons vu précédemment, ne présente pas d'hétérogénéité des évolutions selon les caractéristiques de l'immeuble (Tableau 31). Les variables représentant la part des loyers contrôlés dans l'immeuble permettent de quantifier, à l'échelle de l'immeuble, la perte de recettes induite par le contrôle des loyers à cette période. Le coefficient estimé au Tableau 31 permet d'évaluer l'effet du passage d'une absence totale de contrôle dans l'immeuble à un contrôle du loyer de tous les logements. Ceci aboutirait à une diminution annuelle de loyer de 44 %. Plus raisonnablement, passer de 50 % de loyers contrôlés dans l'immeuble (valeur du 1^{er} quartile de l'échantillon sur cette période) à 90 % (valeur du dernier quartile) aboutirait à une diminution

annuelle du loyer total de l'immeuble d'environ 18 %, sachant que cette évaluation tient compte de la tendance globale d'évolution des prix. Le coefficient pour la part des loyers provenant de logements qui sont sortis du régime de contrôle n'est pas significativement différent de 0 : leur évolution est captée par la tendance temporelle de la régression.

La période suivante (1932-1947), qui comprend les effets de la Grande Dépression, du plan déflationniste Laval et du moratoire de la Deuxième Guerre mondiale, est caractérisée par une baisse très forte de l'ensemble des loyers. L'effet du contrôle semble plus difficile à analyser. En effet, on n'observe pas d'effet significatif de la part des loyers soumis au contrôle, alors que la part des loyers de logements sortis du contrôle diminuerait le taux d'évolution des loyers. On retrouve ici une évolution qui apparaît en filigrane dans le graphique d'évolution des loyers en cours de bail et à la relocation du chapitre 5 (Figure 2 p. 160). Sur cette période, la diminution des loyers à la relocation semble en effet légèrement plus forte que celle des loyers en cours de bail. Une moindre qualité des appartements ayant les plus fort taux de rotation des locataires pourrait expliquer cet effet. Les effets fixes inclus dans la régression captent l'hétérogénéité à l'échelle des immeubles, mais pas l'hétérogénéité des appartements. Aussi, la différenciation de qualité interne aux immeubles, en particulier pour les beaux immeubles hausmanniens, peut expliquer cet effet. On observe également que les loyers des locaux commerciaux ont plutôt un effet dépressif sur les loyers de l'immeuble.

Enfin, sur la période 1947-1968 d'appréciation importante des loyers, on retrouve un effet de dépression de la part des loyers contrôlés sur les recettes de l'immeuble. L'estimation sur l'ensemble de la période (Tableau 29) permet de comparer cet effet avec l'effet estimé entre 1914 et 1931. L'effet de la loi de 1948 est quantitativement plus important, même si la différence entre les deux n'est pas statistiquement significative. Le coefficient estimé montre que passer de 20 à 50 % de loyers soumis à la loi de 48 dans l'immeuble (ce qui correspond à un passage de la part de loyers contrôlés du 1^{er} à celle du dernier quartile) aboutit à une diminution des loyers d'environ 15 %.

Finalement, on constate bien l'impact du contrôle des loyers sur les recettes des immeubles. Cet impact est plus fort pendant la dernière période de contrôle (1948-1968), mais la part des loyers contrôlés sur cette période est en moyenne plus faible. Il est maintenant intéressant d'analyser les effets de cette baisse des loyers liée au contrôle sur les dépenses effectuées dans les immeubles.

Tableau 31: Taux d'évolution annuelle des loyers et part des loyers contrôlés – 1914-1931

	Taux d'évolution annuelle du loyer de l'immeuble – 1914-1931				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Catégorie A	réf.	réf.			
Catégorie B	-0.00850 (0.0535)	0.000727 (0.0531)			
Catégorie C-D	0.00564 (0.0425)	-0.00290 (0.0422)			
Catégorie E	0.0263 (0.0491)	0.0596 (0.0504)			
Arrondissement 1	réf.	réf.			
Arrondissement 2	-0.0743 (0.0535)	-0.0601 (0.0533)			
Arrondissement 3	-0.0480 (0.0488)	0.00337 (0.0528)			
Arrondissement 5	-0.0611 (0.0638)	0.0769 (0.0851)			
Arrondissement 6	-0.0723 (0.0549)	0.0174 (0.0658)			
Arrondissement 7	-0.0623 (0.0549)	0.0696 (0.0771)			
% loy. sous contrôle		-0.239** (0.0991)	-0.444*** (0.137)		
% loy. sortis contrôle				-0.0271 (0.192)	
% loy. non habitation					0.479** (0.192)
Constante	-0.121 (0.0761)	-0.0378 (0.0828)	0.119 (0.107)	-0.174*** (0.0584)	-0.299*** (0.0766)
Indicatrices années	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Observations	235	235	235	235	235
R ² ajusté			0.261	0.223	0.246

Ecarts-types entre parenthèses * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01 Colonnes 1,2 : Modèle avec effets aléatoires. Colonnes 3 à 5 : Modèle avec effets fixes.

Tableau 32 : Taux d'évolution annuelle des loyers et part des loyers contrôlés – 1932-1947

	Taux d'évolution annuelle du loyer de l'immeuble – 1932-1947				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Catégorie A	réf.	réf.			
Catégorie B	0.0637 (0.0557)	0.0811 (0.0567)			
Catégorie C-D	0.0121 (0.0443)	-0.00433 (0.0454)			
Catégorie E	-0.0262 (0.0511)	-0.0253 (0.0510)			
Arrondissement 1	réf.	réf.			
Arrondissement 2	-0.0232 (0.0557)	-0.0396 (0.0566)			
Arrondissement 3	-0.00717 (0.0511)	-0.00909 (0.0510)			
Arrondissement 5	-0.0469 (0.0664)	0.00862 (0.0756)			
Arrondissement 6	-0.0348 (0.0572)	-0.0180 (0.0580)			
Arrondissement 7	-0.0367 (0.0572)	-0.00868 (0.0599)			
% loy. sous contrôle		-0.194 (0.127)	-0.150 (0.148)		
% loy. sortis contrôle				-0.598*** (0.137)	
% loy. non habitation					-0.527** (0.254)
Constante	0.138* (0.0782)	0.199** (0.0877)	0.175** (0.0774)	0.287*** (0.0663)	0.292*** (0.0997)
Indicatrices années	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Observations	208	208	208	208	208
R ² ajusté			0.305	0.368	0.317

Ecarts-types entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Colonnes 1,2 : Modèle avec effets aléatoires. Colonnes 3 à 5 : Modèle avec effets fixes.

Tableau 33: Taux d'évolution annuelle des loyers et part des loyers contrôlés – 1948-1968

	Taux d'évolution annuelle du loyer de l'immeuble – 1948-1968				
		(1)	(2)	(3)	(4)
Catégorie A	réf.	réf.			
Catégorie B	0.0169 (0.0451)	0.0513 (0.0459)			
Catégorie C-D	-0.00131 (0.0375)	0.0499 (0.0410)			
Catégorie E	-0.0152 (0.0411)	0.0837 (0.0530)			
Arrondissement 1	réf.	réf.			
Arrondissement 2	-0.0115 (0.0441)	0.0716 (0.0521)			
Arrondissement 3	0.00539 (0.0402)	0.0302 (0.0405)			
Arrondissement 5	-0.0263 (0.0519)	0.148* (0.0792)			
Arrondissement 6	-0.0364 (0.0504)	0.0764 (0.0631)			
Arrondissement 7	-0.0154 (0.0450)	0.167** (0.0771)			
% loy. sous contrôle		-0.377*** (0.131)	-0.512*** (0.148)		
% loy. sortis contrôle				-0.0506 (0.139)	
% loy. non habitation					0.176 (0.247)
Constante	-0.0693 (0.0675)	0.00601 (0.0714)	0.207** (0.0985)	-0.0854* (0.0514)	-0.155 (0.109)
Indicatrices années		Oui	Oui	Oui	Oui
Observations	260	260	260	260	260
R^2 ajusté			0.440	0.411	0.412

Ecarts-types entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

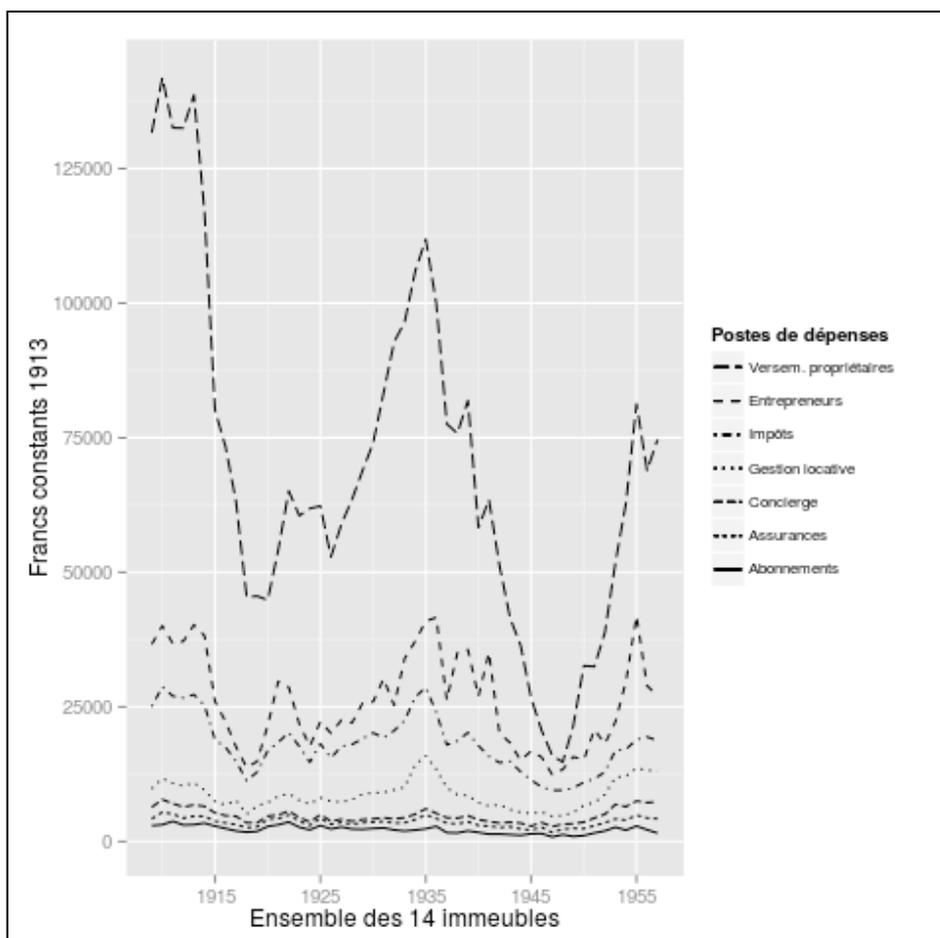
Colonnes 1,2 : Modèle avec effets aléatoires. Colonnes 3 à 5 : Modèle avec effets fixes.

B - Les effets du contrôle sur les dépenses d'entretien et les revenus versés aux propriétaires

1- Les dépenses réalisées : évolutions temporelles

Comme dans les analyses présentées au chapitre 6, nous distinguons quatre grands types de dépenses : (1) les dépenses que l'on peut considérer comme contraintes, mais dont le montant varie en proportion des revenus de l'immeuble, à savoir les impôts et les dépenses de gestion locative, (2) les dépenses dont le montant en valeur absolue en Francs constants varie peu et n'est pas lié aux loyers, à savoir les abonnements (eau, gaz), les assurances et les charges liées à la rémunération d'un concierge, (3) les dépenses réalisées pour des travaux d'entretien et (4) les versements aux propriétaires.

Graphique 7-1: Evolution temporelle des dépenses par poste.

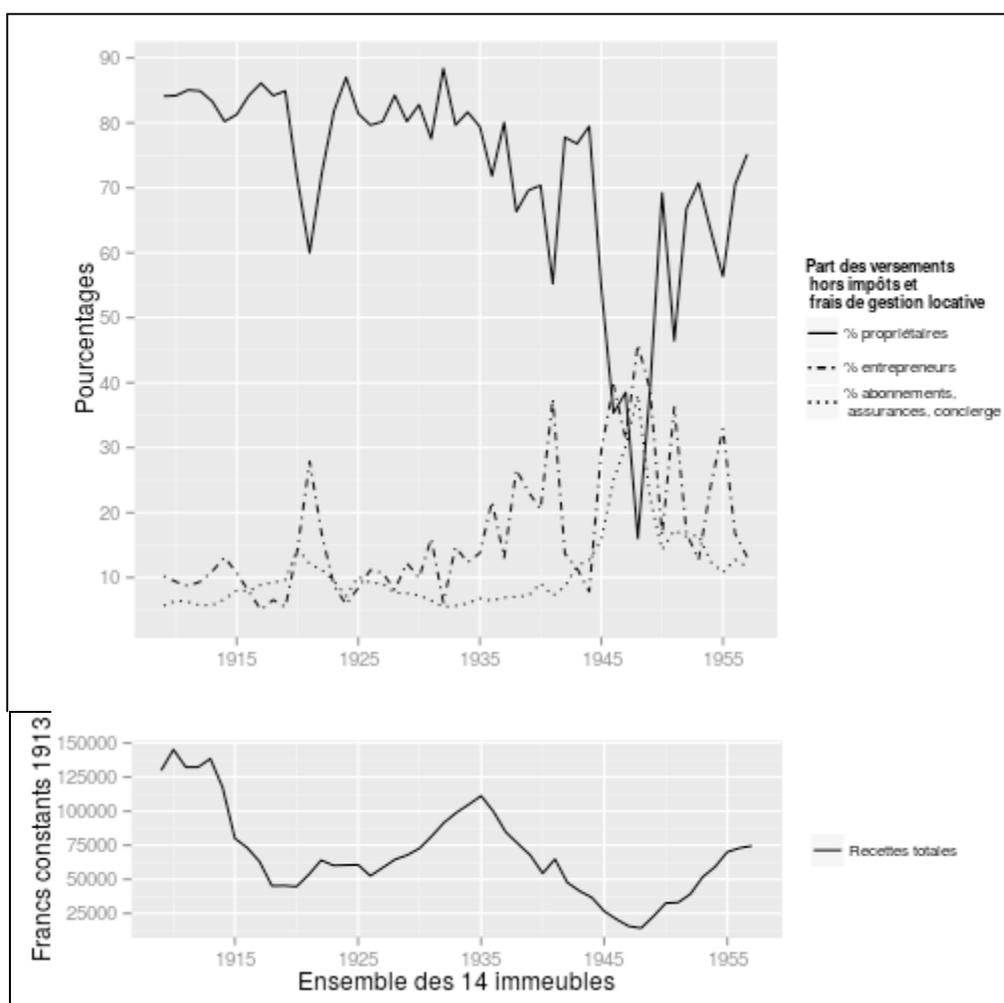


Lecture : Chaque courbe indique le montant de la dépense correspondante, cumulée avec les dépenses représentées sur les courbes inférieures. Par exemple, en 1915, le montant total des dépenses d'abonnement est de 2 861 Francs. Celui des versements aux propriétaires est de 54 073 F, ce qui, cumulé avec toutes les autres dépenses, donne une valeur totale de 80 085 F (hauteur de la courbe du haut).

Comme indiqué dans la partie précédente, la nature comptable des dépenses incluant les versements aux propriétaires lie leur évolution temporelle à l'évolution des loyers. Le graphique 7-1 montre cette évolution, en Francs constants pour les différents postes de dépenses détaillés.

Les montants des dépenses « fixes » varient peu en francs constants et représentent des montants faibles, alors que les dépenses proportionnelles aux loyers collectés (frais de gestion locative, impôts) suivent comme on pouvait s'y attendre l'évolution des loyers. Les dépenses d'entretien montrent une forte variabilité d'une année à l'autre, avec des montants très faibles à la sortie des deux guerres. Les versements aux propriétaires varient fortement également, mais il est difficile sur ces montants absolus d'analyser la façon dont ils répondent à l'évolution des loyers collectés.

Graphique 7-2: Part des versements rapportés aux recettes nettes des impôts et des frais de gestion locative (Graphique du bas : Evolution du total des loyers collectés)



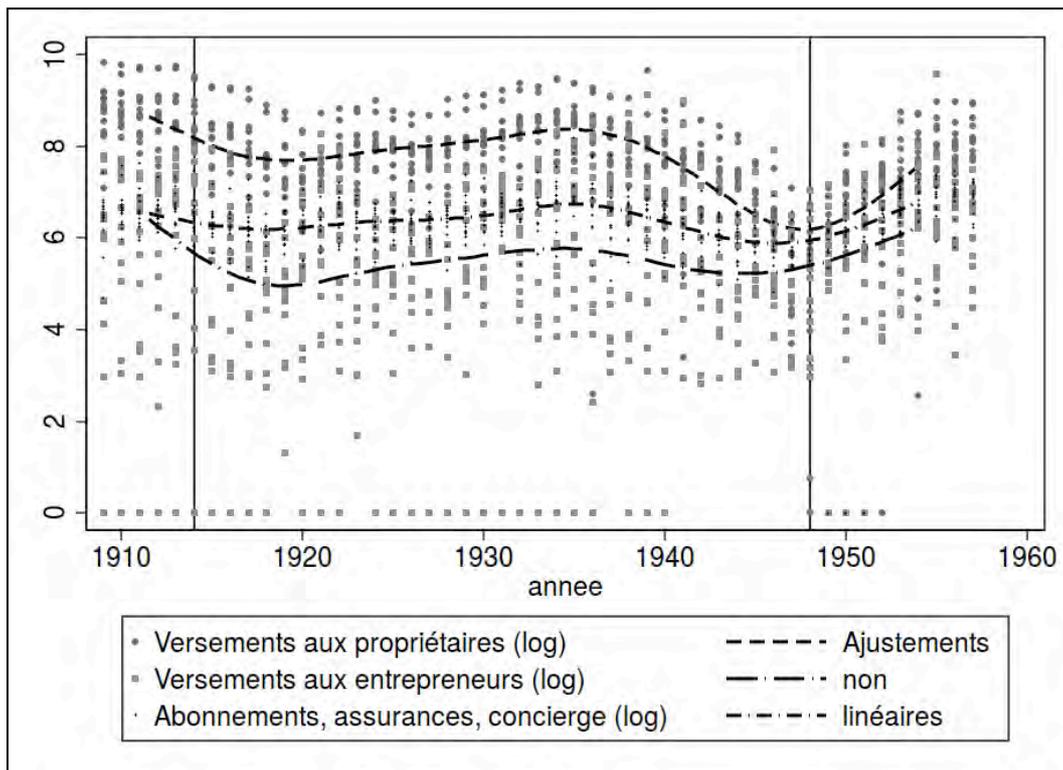
Lecture : En 1915, les versements aux entrepreneurs représentent 10 % du total des recettes nettes des impôts et des frais de gestion locative. La courbe du bas rappelle l'évolution des loyers totaux sur la même période.

2. Les facteurs affectant les différents postes de dépenses

Le graphique représentant le total des dépenses pour l'échantillon de 14 immeubles masque bien sûr une hétérogénéité que nous allons chercher à analyser. Le graphique 7-3 présente les versements (en logarithmes) par grands postes aux différentes dates pour chacun des immeubles de l'échantillon. Il montre aussi des courbes de tendance temporelle.

Graphique 7-3: Différents types de dépenses aux différentes dates.

Données par immeuble (points) et courbes d'ajustement temporel non linéaire



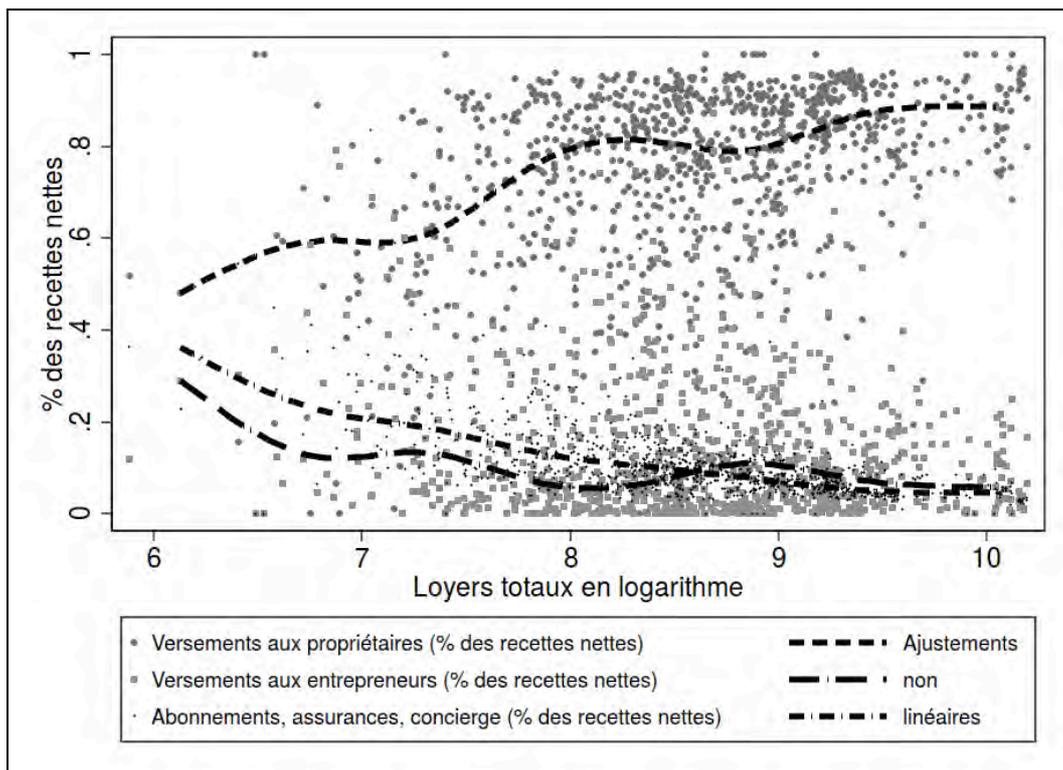
En moyenne sur la période, ce sont les versements aux entrepreneurs qui constituent les montants de dépense les plus faibles. Viennent ensuite les dépenses courantes qui, bien que faibles, se répètent chaque année contrairement aux dépenses d'entretien, plus volatiles. Ce sont finalement les versements aux propriétaires qui constituent le poste le plus important sur l'ensemble de la période.

Exception faite de la fin de période, les montants de dépenses courantes varient finalement assez peu, en tendance, au cours de la période. Il en est différemment des dépenses d'entretien, qui ont marqué un net recul dans la période du moratoire, pour rapidement augmenter à la sortie de la guerre. La diminution des loyers après 1934 les a à nouveau réduits jusqu'en 1948. Enfin, les montants versés aux propriétaires présentent des évolutions plus marquées (même si elles sont écrasées sur ce graphique par l'échelle logarithmique), avec une contraction importante dans la période précédant la mise en place de la loi de 1948. Ainsi, ce n'est pas tant le moratoire de la première guerre mondiale, ni les premières mesures de contrôle des loyers qui ont suivi, qui ont affecté les revenus des propriétaires, mais la baisse importante des loyers qui a précédé 1948.

Le montant total des dépenses n'est que le reflet des recettes totales. Il est en revanche intéressant d'observer comment les parts attribuées aux différents postes réagissent aux évolutions de loyer, avant de pouvoir chercher à mettre en évidence un éventuel rôle du contrôle des loyers dans cette relation.

Le Graphique 7-4 représente, par année et pour chacun des immeubles de l'échantillon, les versements aux propriétaires, aux entrepreneurs, et les dépenses courantes rapportés à la recette totale de l'immeuble nette des impôts et des frais de gestion locative. Les courbes d'ajustement montrent sans surprise la nette diminution, avec le montant des recettes totales, de la part du revenu qui va aux dépenses courantes. On constate que la part du revenu net attribuée aux dépenses d'entretien suit une tendance similaire, même si la variabilité de cette part est plus importante que celle des dépenses courantes. La part des versements aux propriétaires suit au contraire une tendance croissante avec le montant du loyer.

Graphique 7-4: Relation entre les trois catégories de dépenses et le montant total des loyers.
Données individuelles (points) et courbes d'ajustement non linéaire



Il peut être intéressant de chercher à expliquer les dépenses d'entretien, les dépenses courantes et les versements aux propriétaires en fonction des caractéristiques des immeubles. Le tableau 34 présente les résultats d'estimations dans lesquelles ces trois grandes catégories de dépenses (sous forme logarithmique) sont régressées sur les caractéristiques des immeubles (colonnes 1, 3, 5). Dans chaque cas, une tendance temporelle est ajoutée dans une seconde spécification (colonnes 2, 4, 6).

Tableau 34: Régressions des trois grandes catégories de dépenses sur les caractéristiques des immeubles

	Dépenses courantes (log)		Vers. aux entrep. (log)		Vers. aux prop. (log)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Nb locaux	0.00972 (1.31)	0.0163** (2.00)	0.081*** (4.41)	0.106*** (6.05)	0.0134 (1.12)	0.000380 (0.08)
Catégorie A	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
Catégorie B	-0.835*** (-3.67)	-0.839** (-2.54)	-1.546 (-1.22)	-1.614 (-1.21)	-1.442** (-2.15)	-1.261*** (-10.83)
Catégorie C-D	-0.694*** (-3.67)	-0.640** (-2.34)	-1.433 (-1.37)	-1.293 (-1.18)	-0.799 (-1.44)	-0.894*** (-9.03)
Catégorie E	-0.667*** (-3.40)	-0.681** (-2.39)	-0.579 (-0.53)	-0.622 (-0.54)	-1.450** (-2.50)	-1.374*** (-13.66)
Arrond. 1	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
Arrond. 2	-0.443* (-1.72)	-0.392 (-1.05)	0.426 (0.30)	0.578 (0.39)	0.0409 (0.05)	0.0693 (0.53)
Arr. 3 & 6	0.420** (2.42)	0.462* (1.84)	1.628* (1.69)	1.801* (1.78)	0.654 (1.28)	0.515*** (5.88)
Arrond. 7	-0.259 (-1.11)	-0.343 (-1.03)	-0.657 (-0.52)	-0.974 (-0.74)	-0.529 (-0.79)	-0.279** (-2.28)
Nb étages	-0.0137 (-0.17)	0.0221 (0.19)	0.108 (0.25)	0.220 (0.49)	0.00893 (0.04)	-0.0541 (-1.28)
Années		0.126*** (8.85)		0.106*** (3.89)		0.0441*** (2.65)
Années carré ^(a)		-0.386*** (-10.11)		-0.293*** (-4.02)		-0.308*** (-6.81)
Années cube ^(b)		0.332*** (10.98)		0.267*** (4.63)		0.316*** (8.82)
Constante	6.219*** (12.58)	4.818*** (6.97)	3.779 (1.57)	1.251 (0.49)	8.315*** (6.40)	9.685*** (29.02)
Obs.	939	939	939	939	923	923

T de Student entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Modèle avec effets aléatoires. (a) : *10⁻³, (b) : *10⁻⁶

On observe que le montant des dépenses courantes varie avec la qualité des immeubles, ceux des catégories B, C-D et E ayant des montants plus faibles que ceux de la catégorie A, utilisée ici comme modalité de référence. Le nombre d'étages n'a pas d'effet sur ces dépenses. Enfin, l'effet du nombre de locaux loués dans l'immeuble n'apparaît que si on tient compte également de la tendance temporelle. Cette dernière suggère que les dépenses suivent grossièrement une courbe en parabole inversée, conformément au graphique. Évidemment, ces effets reflètent un effet volume, c'est-à-dire que les dépenses courantes suivent l'évolution des loyers collectés en fonction des caractéristiques des immeubles et de la période.

Il est intéressant de constater que les dépenses d'entretien varient de façon plus significative et plus intense avec la taille de l'immeuble que les deux autres types de dépenses. Ainsi, une augmentation d'une unité du nombre de locaux loués ferait augmenter

les dépenses d'entretien de 10 %, ce qui est tout à fait plausible au vu de la taille moyenne des immeubles de l'échantillon. On n'observe en revanche pas d'effet de la qualité de l'immeuble telle qu'appréhendée par sa catégorie ou sa localisation.

Enfin, les versements aux propriétaires sont plus faibles dans les immeubles de moindre qualité que dans ceux de la catégorie A. Ceci s'explique par les plus faibles recettes de ces immeubles. Ceci suggère d'ailleurs que les dépenses d'entretien des immeubles de moindre qualité sont, relativement aux loyers collectés, plus importantes dans les immeubles ayant des loyers plus faibles. C'est ce que nous allons montrer à partir d'une analyse des parts attribuées aux différentes dépenses en fonction des loyers totaux.

Dans un premier temps, nous proposons une estimation dans laquelle les recettes totales des immeubles suivent une transformation de Box-Cox, ce qui permet de ne pas imposer initialement de forme fonctionnelle trop contraignante. Dans une telle spécification, la variable expliquée y est régressée sur une fonction de la variable explicative x de la forme :

$$\text{si } \lambda \neq 0, \text{ et } \log(x) \text{ si } \lambda = 0.$$

Le paramètre λ est estimé. L'intérêt de cette forme fonctionnelle est d'inclure des formes concaves (dont la forme logarithmique), la forme linéaire (si $\lambda = 1$) et des formes convexes (pour $\lambda > 1$).

Le paramètre de Box-Cox estimé pour la part allouée aux dépenses courantes est de -0,436, avec un coefficient estimé négatif. Le paramètre de Box-Cox pour les dépenses d'entretien est non significativement différent de 0 et la transformation est affectée d'un coefficient négatif. Enfin, le paramètre de Box-Cox pour les versements aux propriétaires est de -0,401, mais est seulement faiblement significatif.

Dans un but de clarté, nous utilisons ces résultats simplement pour guider le choix d'une spécification pour chacun des trois types de dépenses que nous analysons. Les paramètres de Box-Cox suggèrent de régresser la part allouée aux dépenses courantes et aux propriétaires sur l'inverse de la racine carrée de la recette totale (coefficient de la transformation de Box-Cox proche de -0,5), et la part des dépenses d'entretien sur une transformation logarithmique de la recette totale (coefficient de la transformation de Box-Cox non significativement différent de 0). Pour des raisons de facilité d'interprétation et de comparabilité, les deux premières régressions sont également faites en choisissant une transformation logarithmique. Les résultats de ces estimations sont présentés dans le Tableau 35.

Les colonnes 1, 3 et 5 sont les résultats de l'estimation avec l'inverse de la racine carrée, et les colonnes 2, 4 et 6 correspondent aux résultats avec une transformation logarithmique. Les spécifications à préférer sont celles présentées aux colonnes 1 pour les dépenses courantes, 4 pour les dépenses d'entretien et 5 pour les versements aux propriétaires.

Tableau 35: Régressions de la part des dépenses en trois grandes catégories sur les loyers totaux de l'immeuble

Forme fonctionnelle :	Part des dépenses courantes		Part des dépenses d'entretien		Part des versements aux propriétaires	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Racine carrée inverse	9.816*** (0.401)		4.554*** (1.102)		-14.37*** (1.228)	
Logarithme		-0.0770*** (0.00341)		-0.0392*** (0.00908)		0.116*** (0.0102)
Constante	-0.0379*** (0.00615)	0.768*** (0.0294)	0.0753*** (0.0169)	0.479*** (0.0782)	0.963*** (0.0188)	-0.247*** (0.0875)
Obs.	919	919	919	919	919	919

Ecart-types entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Modèle avec effets fixes.

Parts des dépenses calculées en référence aux loyers totaux nets des impôts et des frais de gestion locative.

Les deux spécifications estimées pour la part allouée aux dépenses courantes montrent que celle-ci diminue avec le montant total des loyers collectés. Il en est de même de la part des dépenses d'entretien. Au contraire, la part des versements aux propriétaires augmente avec le montant des loyers. Ce résultat est conforme à ce qui a été observé ci-dessus au graphique 7-4 : dans les périodes de forte diminution des loyers, les dépenses fixes et celles d'entretien prennent finalement une part plus importante des recettes, au détriment des versements aux propriétaires. En fin de période d'étude, quand les loyers ont augmenté suite à la mise en place de la loi de 1948, on constate bien l'augmentation de la part des versements aux propriétaires.

3. Les différents postes de dépenses selon les périodes de contrôle des loyers

Le Tableau 36 présente les résultats d'estimations dans lesquelles les effets du montant des loyers totaux sur la part des trois types de dépenses peuvent varier selon la période, en considérant la période avant la mise en place du moratoire (1890–1913), la période du moratoire et du début du contrôle des loyers (1914-1931), la période 1932-1947 où un certain nombre de logements sortent du contrôle, et la période qui suit la loi de 1948.

Comme on pouvait s'y attendre au vu de ce qui précède, la part des dépenses dites courantes, dévolues au paiement des assurances, de l'eau, du gaz, et aux frais de concierge, conserve une élasticité relative aux loyers totaux qui est stable au cours du temps. La forme fonctionnelle retenue (inverse de la racine carrée) et le coefficient positif estimé indiquent qu'une hausse des loyers collectés se traduit par une diminution de la part de ces dépenses.

Tableau 36 : effet du contrôle des loyers sur l'entretien selon la période

	Part des dépenses courantes	Part des versements aux entrepreneurs	Part des versements aux propriétaires
	(1)	(2)	(2)
Racine carrée inverse des loyers totaux * pér. 1890 - 1913	12.04*** (0.881)		-13.18*** (2.612)
Racine carrée inverse des loyers totaux * pér. 1914 - 1934	11.16*** (0.612)		-14.54*** (1.813)
Racine carrée inverse des loyers totaux * pér. 1935 - 1948	10.89*** (0.524)		-18.46*** (1.554)
Racine carrée inverse des loyers totaux * pér. 1948 - 1968	13.95*** (0.545)		-23.33*** (1.615)
Logarithme des loyers totaux * pér. 1890 - 1913		-0.0732*** (0.0121)	
Logarithme des loyers totaux * pér. 1914 - 1934		-0.0758*** (0.0132)	
Logarithme des loyers totaux * pér. 1935 - 1948		-0.0673*** (0.0133)	
Logarithme des loyers totaux * pér. 1948 - 1968		-0.0624*** (0.0130)	
Constante	-0.0681*** (0.00864)	0.757*** (0.110)	0.996*** (0.0256)
Obs.	939	939	939

Ecarts-types entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01
Modèle avec effets fixes.

La part des dépenses qui vont aux entrepreneurs semble également conserver la même élasticité aux recettes totales sur toute la période. Les coefficients estimés montrent qu'une augmentation d'un pourcent des recettes se traduit par une diminution de 5 points de pourcentage de la part des dépenses attribuées à l'entretien des immeubles. La stabilité de cette élasticité aux cours de périodes correspondant à des régimes différents du contrôle des loyers suggère qu'il n'y a pas d'effet du contrôle des loyers autre que l'impact de la réduction des recettes. Les propriétaires ne changent pas leur comportement, mais la baisse des recettes affecte toujours, quelle que soit sa cause, les montants alloués aux différents postes de dépense.

Il en va autrement des versements aux propriétaires, qui réagissent aux variations des loyers de plus en plus fortement au cours du temps. La forme fonctionnelle associée au coefficient négatif estimé indique que la part des versements aux propriétaires augmente avec le montant des loyers. Dans les périodes précédant et suivant 1948, qui ont vu des variations particulièrement importantes des loyers (à la baisse tout d'abord, puis à la hausse), les variations de la part attribuée aux propriétaires avec le montant de loyer ont été plus fortes

que dans les deux périodes précédentes. Il semblerait donc, au vu de ces résultats, que ce sont les versements aux propriétaires qui ont servi de variable d'ajustement dans les périodes de baisses de recettes induites par le contrôle des loyers.

Le Tableau 37 présente des estimations dans lesquelles la part des recettes affectées aux trois catégories de dépenses est régressée sur les loyers totaux (colonnes 1,3,5, présentées à titre de comparaison avec les autres spécifications) et sur les loyers distingués selon qu'ils sont contrôlés, sortis du contrôle ou non soumis aux contrôles (loyers des locaux à usage autre que l'habitation) et selon la période. Les tableaux Tableau 38 à Tableau 41 présentent les spécifications incluant les loyers selon leur statut vis-à-vis du contrôle pour chacune des sous-périodes considérées.

On constate tout d'abord que le montant des loyers des locaux commerciaux a un effet négatif sur la part des recettes allouées aux dépenses courantes et au contraire un effet positif sur les versements aux propriétaires. Ainsi, il semblerait que le fait d'avoir des loyers provenant de locaux commerciaux soit un moyen d'augmenter la part versée au propriétaire. Il est possible que le fait que ces loyers aient peu été soumis à un contrôle ait permis de conserver leur niveau, et leur contribution à la rentabilité des immeubles. On retrouve cet effet pour les trois dernières sous-périodes, et il est plus intense dans la période 1948-1968. Sur la période précédant la mise en place du contrôle des loyers, il ne semble pas y avoir d'effet des loyers de locaux d'habitation sur la part des différentes dépenses. Tout se passe comme si seuls les loyers des locaux commerciaux influençaient la répartition des dépenses. Notons également que durant la période 1890-1913, les loyers des locaux commerciaux ont tendance à augmenter la part des recettes attribuées aux versements aux entrepreneurs. Ainsi, durant cette période, l'augmentation des loyers qui avait cours semble avoir permis à la fois d'augmenter la rentabilité des immeubles et de contribuer à leur entretien.

On constate ensuite sur la base des résultats par sous-périodes (Tableaux 38 à 41), que le montant des loyers soumis au contrôle, pour les périodes 1914-1931, 1932-1947 et 1948-1968 dans une moindre mesure, fait baisser la part des dépenses courantes. Ainsi, dans une période de contrôle des loyers et plus le poids du contrôle est important, plus la diminution des loyers –parlant de loyers contrôlés, il est plus simple d'interpréter les effets en raisonnant sur une baisse- fait augmenter la part des dépenses courantes dans la recette totale. On retrouve bien ici l'idée que ces dépenses sont fixes, et doivent être couvertes même si les recettes sont considérablement réduites. Cet effet est moins net sur la dernière période, puisqu'il disparaît dans l'estimation avec effets fixes années.

Inversement, le montant des loyers soumis au contrôle durant la période 1932-1947 exerce un effet positif sur la part des dépenses d'entretien. En d'autres termes, plus les recettes provenant de loyers soumis au contrôle baissent, plus la part des dépenses d'entretien est également réduite. Cet effet n'apparaît pas sur la période 1914-1931, où la baisse des loyers ne semble pas avoir affecté la répartition des dépenses en dehors de l'effet observé sur la part des dépenses courantes. Sur la période 1948-1968, on a au contraire un effet négatif des loyers contrôlés sur les dépenses d'entretien. Cet effet indique que la baisse des loyers sous l'effet du contrôle ferait augmenter la part des dépenses d'entretien, et que ces dernières

seraient donc malgré tout partiellement maintenues. Le coefficient n'est cependant significatif que dans l'estimation sans effets fixes années.

Tableau 37 : Effet du contrôle sur la part des dépenses courantes, d'entretien, et versements aux propriétaires – 1890-1968

	Dép. courantes (en % des rec. nettes)		Vers. aux entrep. (en % des rec. nettes)		Vers. aux prop. (en % des rec. nettes)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Loy. totaux (log)	-0.0923*** (0.00451)		-0.0817*** (0.0111)		0.174*** (0.0126)	
Période 1809-1913 log (loyers non hab.)		-0.0085*** (0.00320)		-0.00830 (0.00835)		0.0168* (0.00902)
Période 1914-1931 log (loyers sous contr.)		0.0000354 (0.00346)		0.00257 (0.00901)		-0.00260 (0.00974)
log (loyers sortis contr.)		0.00627* (0.00351)		0.0115 (0.00914)		-0.0178* (0.00988)
log (loyers non hab.)		-0.00912** (0.00403)		-0.0180* (0.0105)		0.0271** (0.0114)
Période 1932-1947 log (loyers sous contr.)		-0.00162 (0.00231)		0.0212*** (0.00602)		-0.0196*** (0.00650)
log (loyers sortis contr.)		0.00589 (0.00654)		-0.0192 (0.0170)		0.0133 (0.0184)
log (loyers non hab.)		-0.0126*** (0.00418)		-0.0170 (0.0109)		0.0296** (0.0118)
Période 1948-1968 log (loyers sous contr.)		-0.0285*** (0.0105)		0.00214 (0.0274)		0.0264 (0.0296)
log (loyers sortis contr.)		0.0103*** (0.00254)		0.0110* (0.00661)		-0.0213*** (0.00715)
log (loyers non hab.)		-0.0203*** (0.00388)		-0.0398*** (0.0101)		0.0601*** (0.0109)
Constante	0.903*** (0.0387)	0.117*** (0.0430)	0.860*** (0.0955)	0.115 (0.112)	-0.764*** (0.109)	0.768*** (0.121)
Indic. années	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Observations	939	939	939	939	939	939
R ² ajusté	0.302	0.450	0.041	0.156	0.158	0.330

Ecarts-types entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Le montant des loyers contrôlés exerce un effet négatif sur la part attribuée aux revenus locatifs dans la période 1932-1947. Cet effet n'est cependant que faiblement significatif dans l'estimation par période (Tableau 40). Après 1948, la part des loyers venant de logements soumis à la loi de 48 exerce un effet positif sur la part des revenus allant aux propriétaires (Tableau 41 colonne 5). Cette observation indique que la part des recettes dévolue aux revenus locatifs diminuait d'autant plus que le contrôle venait réduire les loyers

de l'immeuble. Cet effet disparaît cependant lorsque l'on tient compte de la tendance temporelle (colonne 6). Ce résultat additionnel suggère que ce mouvement de contraction des revenus des propriétaires correspond en fait au début de la période, lorsque les loyers étaient très faibles et converge avec nos observations précédentes.

Tableau 38: Effet du contrôle sur la part des dépenses courantes, d'entretien, et versements aux propriétaires – 1890-1913

	Dép. courantes (en % des rec. nettes)		Vers. aux entrep. (en % des rec. nettes)		Vers. aux prop. (en % des rec. nettes)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
log (loyers avant contr.)	0.00401 (0.0119)	-0.00211 (0.0124)	0.0113 (0.0198)	-0.000503 (0.0216)	-0.0153 (0.0240)	0.00262 (0.0254)
log (loyers non hab.)	-0.00166 (0.00192)	-0.00562*** (0.00198)	0.0123*** (0.00319)	0.00992*** (0.00345)	-0.0107*** (0.00387)	-0.00430 (0.00406)
Constant	0.0401 (0.0994)	0.0934 (0.106)	-0.0965 (0.165)	0.00664 (0.185)	1.056*** (0.201)	0.900*** (0.217)
Indic. années	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Observations	236	236	236	236	236	236
Adjusted R ²	-0.065	0.048	0.011	0.031	-0.024	0.060

Ecarts-types entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01
Estimations avec effets fixes.

Tableau 39 : Effet du contrôle sur la part des dépenses courantes, d'entretien, et versements aux propriétaires – 1914-1931

	Dép. courantes (en % des rec. nettes)		Vers. aux entrep. (en % des rec. nettes)		Vers. aux prop. (en % des rec. nettes)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
log (loyers sous contr.)	-0.00832** (0.00352)	-0.00948*** (0.00361)	-0.00349 (0.0120)	-0.00701 (0.0125)	0.0118 (0.0126)	0.0165 (0.0130)
log (loyers sortis contr.)	-0.00136 (0.000989)	0.00459* (0.00239)	0.000205 (0.00338)	0.00350 (0.00832)	0.00116 (0.00355)	-0.00809 (0.00864)
log (loyers non hab.)	-0.0166*** (0.00458)	-0.0129*** (0.00458)	-0.00852 (0.0156)	-0.0153 (0.0159)	0.0251 (0.0164)	0.0282* (0.0165)
Constant	0.269*** (0.0385)	0.233*** (0.0445)	0.197 (0.131)	0.297* (0.155)	0.534*** (0.138)	0.470*** (0.161)
Indicatrices années	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Observations	235	235	235	235	235	235
R ² ajusté	0.026	0.139	-0.072	0.017	-0.057	0.054

Ecarts-types entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01. Modèle avec effets fixes.

**Tableau 40 : Effet du contrôle sur la part des dépenses courantes, d'entretien, et versements
aux propriétaires – 1932-1947**

	Dép. courantes (en % des rec. nettes)		Vers. aux entrep. (en % des rec. nettes)		Vers. aux prop. (en % des rec. nettes)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
log (loyers sous contr.)	-0.00915*** (0.00224)	-0.00521** (0.00233)	0.0187** (0.00752)	0.0231** (0.00910)	-0.00951 (0.00796)	-0.0179* (0.00935)
log (loyers sortis contr.)	-0.0216*** (0.00720)	-0.00485 (0.00698)	0.00124 (0.0242)	0.0101 (0.0273)	0.0203 (0.0256)	-0.00525 (0.0280)
log (loyers non hab.)	-0.0798*** (0.0124)	-0.0218 (0.0146)	-0.193*** (0.0416)	-0.122** (0.0572)	0.273*** (0.0441)	0.144** (0.0588)
Constant	0.810*** (0.0663)	0.270** (0.106)	1.269*** (0.223)	0.624 (0.416)	-1.079*** (0.236)	0.106 (0.428)
Indic. années	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Observations	208	208	208	208	208	208
R ² ajusté	0.438	0.596	0.052	0.077	0.185	0.252

Ecarts-types entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01
Estimations avec effets fixes.

**Tableau 41 : Effet du contrôle sur la part des dépenses courantes, d'entretien, et versements
aux propriétaires – 1948-1968**

	Dép. courantes (en % des rec. nettes)		Vers. aux entrep. (en % des rec. nettes)		Vers. aux prop. (en % des rec. nettes)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
log (loyers sous contr.)	-0.120*** (0.0228)	-0.0375 (0.0301)	-0.104** (0.0462)	-0.0750 (0.0653)	0.224*** (0.0531)	0.112 (0.0733)
log (loyers sortis contr.)	0.00241 (0.00456)	0.0113** (0.00513)	0.00605 (0.00927)	0.00699 (0.0111)	-0.00846 (0.0106)	-0.0183 (0.0125)
log (loyers non hab.)	-0.0765*** (0.0170)	-0.0505** (0.0241)	-0.0759** (0.0346)	-0.0876* (0.0522)	0.152*** (0.0397)	0.138** (0.0585)
Constant	1.496*** (0.144)	0.963*** (0.227)	1.434*** (0.292)	1.369*** (0.492)	-1.930*** (0.336)	-1.332** (0.552)
Indicatrices. années	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Observations	260	260	260	260	260	260
R ² ajusté	0.292	0.370	0.030	0.015	0.198	0.225

Ecarts-types entre parenthèses. Significativité : * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01
Estimations avec effets fixes.

Les analyses économétriques menées sur notre base de données permettent de mettre en regard l'analyse d'ensemble de la politique et des évolutions effectives sur un petit nombre d'immeubles lyonnais. Sur ces immeubles, l'évolution des loyers avant la première guerre

mondiale montre une augmentation plus importante des loyers des immeubles populaires que des autres catégories, ce qui a pu contribuer à justifier le lancement d'une politique de contrôle des loyers. Les estimations permettent de comparer les effets du contrôle sur les recettes des immeubles aux différentes périodes. C'est après 1948 que l'effet du contrôle se fait sentir de la façon la plus marquée, avec une divergence forte entre les loyers des logements qui sortent du contrôle suite à une mobilité de leur locataire, et les loyers des logements qui restent sous l'effet de la loi de 1948. A cette date, on constate que la politique de contrôle des loyers menée depuis la première guerre mondiale a conduit à une réduction des écarts de loyers entre les immeubles, les immeubles les plus bourgeois étant ceux dont les loyers se sont les plus réduits.

Ces diminutions de recettes n'ont évidemment pas été sans effet sur les dépenses réalisées par les propriétaires. Les évolutions temporelles des versements aux propriétaires montrent que ceux-ci augmentent plus que proportionnellement aux recettes et sont fortement comprimés dans les périodes de fortes baisses des recettes, aux alentours de 1948. Dans le même ordre d'idée, ce sont ces versements qui sont le plus affectés dans les immeubles dont une part importante des loyers est touché par les mesures de contrôle. Les dépenses d'entretien semble quant à elles avoir pu être préservées à toutes les périodes, même si elles ont été réduites, dans les immeubles les plus touchés par le contrôle, entre 1932 et 1948. Les dépenses courantes quant à elles, de faible montant et utiles à la vie normale de l'immeuble, évoluent peu mais leur part, bien évidemment, augmente dans les périodes de baisse importante des loyers.

Conclusions sur l'entretien

Les deux contributions qui précèdent proposent deux regards différents, mais convergents, sur le lien entre le contrôle des loyers et l'entretien des immeubles. Toutes deux s'intéressent au volume global des dépenses d'entretien avant d'examiner plus finement aux dépenses d'entrepreneurs qui sont celles dédiées à l'entretien et aux réparations. Contrairement à d'autres charges comme le gaz ou les impôts, elles sont susceptibles de servir de variables d'ajustement et on peut supposer que le propriétaire dispose d'une certaine marge de manœuvre dans la répartition entre ces dépenses et son revenu. La première contribution adopte une perspective micro centrée sur deux immeubles, l'un bourgeois et l'autre populaire. Elle envisage successivement l'arbitrage entre revenus et entretiens, le rapport entre les dépenses d'entretien et l'objectif de maintien de la valeur de l'immeuble, et les évolutions par postes des dépenses d'entretien. La seconde contribution reste centrée sur l'arbitrage entretien/revenu locatif en systématisant le traitement (sur nos 14 immeubles) et en cherchant à isoler l'effet propre du contrôle des loyers.

Les deux se rejoignent sur un point : la part des revenus locatifs consacrés à l'entretien. Elles partagent le constat que, même sur longue période, le comportement des propriétaires a assez peu changé : l'élasticité des dépenses d'entretien aux recettes totales reste la même sur toute la période. Les propriétaires ne sacrifient pas les dépenses d'entretien

et de réparation quand le revenu (en francs constants) diminue et n'en augmentent pas la part quand le revenu (toujours en francs constants) augmente. Les principales réparations, qui dépendent en grande partie du cycle de vie de l'immeuble, continuent à être assurées. Dans le même ordre d'idées, on notera que l'entretien courant effectué par le concierge reste constant tout au long de la période : les concierges n'ont pas fait les frais de l'inflation ni du contrôle des loyers. On peut émettre plusieurs hypothèses pour expliquer ce comportement (il est nécessaire de maintenir l'immeuble en bon état pour pouvoir le louer, ou encore pour pouvoir le revendre, ou encore par attachement à un patrimoine familial). L'important est l'observation que l'on n'a pas assisté à un désengagement ni à un abandon des immeubles, que les propriétaires ont continué à entretenir. Le second point important est qu'une bonne rentabilité n'incite pas à mieux entretenir mais se répercute directement sur le revenu du propriétaire. Ces résultats invitent à nuancer les effets pervers du contrôle des loyers sur l'entretien et à en rejeter les analyses les plus catastrophistes ainsi que l'idée d'une spirale cumulative du sous-entretien conduisant à la vétusté voire à la taudification.

La question n'est pas seulement celle de la part du revenu consacrée à l'entretien et aux réparations mais également celle de leur montant. En particulier, il s'agit de savoir s'il y a eu des périodes où les propriétaires n'ont pas eu les moyens d'entretenir (au-delà des deux guerres). Les deux contributions divergent en partie sur ce point: dans la première le montant des dépenses est considéré comme indépendant du revenu locatif, dans la seconde, les variations des loyers réels affectent le niveau des dépenses. En réalité, la divergence n'est pas radicale puisque la première contribution note bien la diminution d'un certain type de dépenses dans les périodes de baisse des loyers réels : les dépenses de peinture plâtrerie, qui concernent principalement le blanchiment des façades. Il y aurait ainsi des dépenses de réparation incontournables (toitures, maçonnerie...) qui continuent à être réalisées même quand les revenus locatifs diminuent fortement, et des dépenses plus esthétiques qui apparaissent comme moins nécessaires. Ces dernières ne sont pas si aisées à analyser : elles étaient réalisées en vertu d'une obligation légale de blanchir les façades (destinée à éviter des écarts trop grands entre les immeubles aux façades ravalées et les autres) et sont abandonnées du fait de l'assouplissement de cette législation dans l'entre-deux-guerres qui est une concession faite en contrepartie du contrôle des loyers. La rentabilité n'est pas à elle seule un aiguillon suffisant pour garantir un entretien optimal et les règlements d'habitat et d'urbanisme jouent un rôle crucial dans l'effort d'entretien et de réparation. Si l'on considère qu'il s'établit un certain compromis entre qualité des logements et modicité des loyers (cf. premier chapitre de cette deuxième partie), la norme d'urbanisme peut alors être un élément faisant varier cet équilibre. Il importe alors d'être attentif à ses effets sociaux.

Conclusion générale

Le présent rapport ne visait pas à proposer des conclusions définitives mais à ouvrir la réflexion sur un domaine dont l'analyse reste le plus souvent idéologiquement marquée. Si le travail d'Arnott a renouvelé les approches des formes récentes de contrôle des loyers, il reste à notre sens insuffisant pour appréhender le phénomène. La division classique entre contrôle de première et de seconde générations est réductrice. Certes les contrôles les plus contraignants ne sont plus appliqués mais ils ont été, dans l'ensemble, limités aux deux guerres mondiales et à leurs immédiats après-guerre, laissant rapidement place à des formes plus variées. La diversité des réglementations dans l'entre-deux-guerres et durant les trente glorieuses interdit toute classification englobante. Les différences avec les formes plus récentes de contrôle des loyers, tiennent au moins autant aux réglementations elles-mêmes qu'aux contextes. En particulier, une inflation plus basse, et la prédominance des autres statuts d'occupation (propriété et logement social) modifient fortement la signification du contrôle des loyers. Il faudrait y ajouter des facteurs tels que les représentations associées à la location, l'évolution sociologique des propriétaires bailleurs et de la structure de la propriété, mais il s'agit de points encore insuffisamment approfondis par la recherche.

Du fait même de ces changements de contexte, les objectifs des régimes de contrôle des loyers ont également évolué : s'il s'agit toujours d'assurer un certain lien entre prix, revenus et loyers, on peut estimer que l'enjeu est de plus en plus d'élargir l'accès à la centralité dans de grandes agglomérations gentrifiées ou en passe de l'être, en contribuant à la désinflation immobilière. De nombreux éléments semblent motiver une volonté politique de régulation des marchés immobiliers, et notamment des marchés de l'ancien (niveau des prix et des loyers dans un contexte de fort endettement des ménages, importance prise par les marchés dans les dynamiques urbaines et difficulté de l'action publique à corriger les excès, nécessité de trouver des moyens d'action complémentaires aux aides, subventions et incitations). Toutefois, les objectifs du contrôle des loyers ne sont le plus souvent qu'imparfaitement explicités, et rarement en ces termes. Les conditions de sa mise en place par le passé montrent qu'il s'agit souvent d'une réponse censée être provisoire à des situations jugées exceptionnelles (guerres et crises). C'est beaucoup plus rarement l'application d'un projet politique formé en amont. L'enjeu du retour du contrôle des loyers est plus largement celui de la régulation des marchés, de la recherche du juste prix et de la paix sociale même si cette dernière n'est pas explicitement exprimée.

Se saisir de cet enjeu suppose de modifier l'approche généralement retenue sur ce sujet. L'intérêt des approches historiques et comparatistes réside précisément dans le changement de regard qu'elles autorisent. L'Allemagne, par exemple, a servi de modèle pour le renforcement du contrôle des loyers en France mais son système de régulation du secteur locatif privé n'est pas conçu pour freiner les tendances. Le Royaume-Uni, qui offre un exemple de dérégulation depuis les années Thatcher, connaît un retour de la question de la stabilisation des loyers, dans un contexte de renouveau du secteur locatif privé et de forte hausse des loyers. Se saisir de tels enjeux suppose de modifier l'approche généralement

retenue sur ce sujet. Les contributions qui précèdent tendent à montrer que le sens des causalités n'est pas toujours celui que l'on imagine spontanément. Ainsi, là où l'on prédit souvent que le contrôle des loyers crée la pénurie, il apparaît que la pénurie peut être à l'origine du contrôle des loyers. Là où l'on imagine que les contraintes réglementaires contribuent au déclin du secteur locatif privé, il apparaît qu'il n'y a pas de lien clair et mécanique entre les deux : les parcs locatifs privés les plus abondants se trouvent dans les pays qui les ont le plus réglementés. Là où l'on valorise le locatif privé pour son caractère abordable et pour la mobilité résidentielle qui y prend place, il apparaît que ces caractéristiques découlent de l'histoire de ce secteur, dans laquelle le contrôle des loyers a joué son rôle. Élargir à nouveau le parc locatif privé après qu'il s'est résidualisé ne suppose pas seulement de favoriser l'investissement mais aussi de le rendre attractif pour les locataires et donc d'accepter une réglementation protectrice et des durées de location plus longues.

Ces remarques conduisent à envisager différemment la question des effets pervers. Il ne s'agit pas tant de nier leur existence que de s'interroger sur leur ampleur et surtout, à la suite d'Hirschman, de ne pas réduire l'analyse à ce critère. Les données traitées ici, qui portent sur les périodes où le contrôle des loyers a été le plus contraignant, invitent à relativiser les effets du contrôle des loyers sur les revenus, la mobilité et l'entretien pour trois raisons : 1) Ils ne prennent leur sens que rapportés à d'autres facteurs (dans le cas de la mobilité, il s'agit de la difficulté à trouver un autre logement). 2) Il faut relativiser l'ampleur des stratégies et des comportements dénoncés dans la critique des effets pervers, aussi bien pour les locataires (« cristallisation ») que pour les propriétaires (sacrifice de l'entretien). Symétriquement, les vertus accordées à la logique de marché en termes de mobilité et de qualité des logements doivent être discutées. 3) Il faut distinguer l'évolution des revenus des propriétaires (qui a servi de variable d'ajustement) du manque de moyens pour entretenir (qui est en définitive assez rarement observé).

Les analyses économétriques menées sur notre base de données permettent de mettre en regard l'analyse d'ensemble de la politique et des évolutions effectives sur un petit nombre d'immeubles lyonnais. Sur ces immeubles, l'évolution des loyers montre que les loyers des immeubles populaires étaient ceux qui augmentaient le plus avant les mesures de contrôle des loyers, et que ce sont ceux des immeubles les plus bourgeois qui ont le plus diminué dans cette période de contrôle des loyers. C'est après 1948 que l'effet du contrôle se fait sentir de la façon la plus marquée, avec une divergence forte entre les loyers des logements qui sortent du contrôle suite à une mobilité de leur locataire, et les loyers des logements qui restent sous l'effet de la loi de 1948. Ces diminutions de recettes n'ont évidemment pas été sans effet sur les dépenses réalisées par les propriétaires. Les évolutions temporelles des versements aux propriétaires montrent que ceux-ci augmentent plus que proportionnellement aux recettes et sont fortement comprimés dans les périodes de fortes baisses des recettes, aux alentours de 1948. Dans le même ordre d'idée, ce sont ces versements qui sont le plus affectés dans les immeubles dont une part importante des loyers est touchée par les mesures de contrôle. Les dépenses d'entretien semblent quant à elles avoir pu être préservées à toutes les périodes, même si elles ont été réduites, dans les immeubles les plus touchés par le contrôle, entre 1932 et 1948. Les dépenses courantes quant à elles, de faible montant et utiles à la vie normale de

l'immeuble, évoluent peu mais leur part, bien évidemment, augmente dans les périodes de baisse importante des loyers.

Il était nécessaire de revenir sur ces effets pervers tant ils imprègnent la littérature, le débat politique et les représentations sur le sujet. L'argumentaire développé par les propriétaires aujourd'hui se nourrit de ces effets passés pour légitimer leur opposition au contrôle des loyers. Néanmoins, en limitant les apports empiriques à un retour sur les effets pervers, le présent rapport ne fait qu'une partie du chemin vers l'élaboration d'un cadre d'analyse plus complet. Au terme des analyses menées ici, il semble toutefois que l'on peut proposer quelques prolongements pour progresser dans cette direction. En particulier, en jouant sur les deux significations habituellement données au terme de régulation, deux directions peuvent être suggérées, qui mériteraient d'être mises au travail dans des recherches à venir.

La première prend le terme de régulation dans le sens qui lui est traditionnellement donné en sociologie, à savoir la production de règles et la façon dont le jeu des acteurs au moyen et autour de ces règles construit l'action collective. On a ainsi rencontré, au fil des chapitres qui précèdent, des formes diverses de médiation, de négociation et de réglementation destinées à réguler la relation conflictuelle entre bailleurs et locataires. Il ne s'agit pas seulement de substituer la régulation au marché mais également d'équiper ce dernier : la transparence sur les loyers (comme sur les prix), et la formation d'expertises locales entrent également dans cette perspective. Les compromis trouvés sont rarement figés et l'évolution rapide des loyers est de nature à les remettre en cause. L'évolution récente de la législation en France offre l'exemple de l'importation d'un modèle étranger dont il sera intéressant de suivre la mise en place et l'évolution.

La seconde direction rejoint les perspectives de l'école de la régulation qui s'intéresse aux agencements institutionnels qui caractérisent les régimes économiques, mais curieusement, sans jamais prendre le logement comme objet de recherche. Cette perspective est d'autant plus intéressante pour analyser des formes marchandes que les analyses fondées sur l'État Providence qui servent de base aux comparaisons internationales en matière de logement ne permettent qu'imparfaitement de saisir les spécificités nationales dans les dynamiques de marché. On sait par ailleurs que les perspectives de l'école française de la régulation ont été reprises et adaptées aux questions urbaines par la géographie radicale anglo-saxonne et en particulier par David Harvey. L'importance prise par le marché du logement dans le passage à la « ville néolibérale » ouvre la voie à une refonte des politiques du logement. Dans cette perspective, l'analyse doit s'interroger sur l'articulation entre les différents instruments susceptibles d'agir sur son fonctionnement, fiscalité (locale, incitative, etc.), aides au logement et mécanismes de solvabilisation, contrôle des loyers, aides à la pierre et politiques foncières et d'urbanisme.

BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie principale

- Aldeghi I., Guisse N., Lautie S., Muller L., Müller J., « Efficacité et équité du logement social français, une comparaison avec le modèle allemand », *Cahiers de recherche du Credoc*, n°C308, 2013.
- Andrews D., Caldera-Sánchez Å. and Johansson Å., « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Paper*, No. 836, 201.
- ANIL, « Le logement locatif en Allemagne », *Habitat Actualité*, 2006
- Appelbaum R. et al, « Scapegoating rent control : masking the causes of homelessness », *Journal of the American Planning Association* n° 57-2, 1991.
- Arbonville D. et Lévy-Vroelant C., *Sept immeubles et leurs habitants : les mutations d'un quartier de centre ville, Versailles, 1831-1954*, Rapport au ministère du Logement, juin 1995.
- Arnault S. et Crusson L., « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 », *INSEE Première*, 1395, 2012
- Arnott R., “Time for Revisionism on Rent Control?”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9-1, p. 99-120, 1995.
- , « Rent Control », *Boston College Working Papers in Economics*, n° 391, 1997.
- , « Tenancy rent control », *Swedish Economic Policy Review*, 10, 2003, p.89-121.
- Aucuy M., « Le problème du logement », *Revue d'économie politique*, 1933.
- Azéma L. et André G., *Le moratorium des loyers*, Paris, 1916.
- Baïetto-Beysson S. et Vorms B., *Les observatoires des loyers*, ANIL-OLAP, rapport pour le MEDDTL, 2012.
- Backouche I., *Aménager la ville*, Paris, Armand Colin, 2013.
- Badcock B., “An Australian view of the rent gap hypothesis”, *Annals of the Association of American Geographers*, 79-1, 1989 pp.125-145.
- Ballot C., *Des effets de la guerre à Paris et en France sur le louage, la propriété et les divers contrats*, Paris, 1871. [projet de loi du 30 mars, publication de la loi sur les loyers du 21 avril 1871]
- Bernard N., « Le permis de location en Belgique. Du risque d'effet pervers en germe dans une mesure à visée sociale », *Espaces et sociétés*, n° 132-133, 2008, p. 193-208.
- Beroujon C., « La chambre syndicale des propriétaires immobiliers de la ville de Lyon », *Bulletin du Centre Pierre Léon*, 1983, n° 3 , p. 5-37.

- Bienfait J., « La population de Lyon à travers un quart de siècle de recensements douteux (1911-1936) », *Revue de géographie de Lyon*, 43-8, 1968, p.95-132.
- Bonneval L. et Robert F., *L'immeuble de rapport. L'immobilier entre gestion et spéculation, Lyon (1860-1990)*, Rennes, PUR, 2013.
- , « Peuplement des centres-villes et mobilité des locataires, le cas de Lyon 1890-1940 », *Le mouvement social*, 2012
- , « Mesurer la rentabilité du placement immobilier, la cas de l'immeuble de rapport à Lyon, 1890-1968 », *Histoire et Mesure*, 25, 2010, p. 127-165
- Bonpaix A., *La hausse illicite des loyers*, Paris, 1920.
- Bonvalet C. et Loiseau M., « L'impact de la loi de 1948 sur les trajectoires résidentielles en Île-de-France », *Population*, 60-3, 2005, p. 351-366.
- Bonvalet C. et Bringé A., « Les effets de la politique du logement sur l'évolution du taux de propriétaires en France », *Revue européenne des sciences sociales* », 51-1, 2013, p. 122-145.
- Bosvieux J., « Régulation des loyers, y a-t-il une recette miracle ? », *Métropolitiques*, 25 mai 2012.
- Bosvieux J., « Faut-il réguler les loyers ? », *Études foncières*, n°160, 2012, p. 25-50.
- Bowley M., « Fluctuations in House-Building and the Trade Cycle », *The review of economic studies*, vol. 4 n°3, 1937, p. 167-181.
- Briant P., « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 », Insee Références *France portrait social – édition 2010* », 2010.
- Bugeja-Bloch F., « Essai de typologie de modèles de logement en Europe » séance de séminaire de l'atelier 6 du Réhal (acteurs des marchés du logement) : « Marchés du logement et accession à la propriété : des modèles institutionnels et nationaux différenciés (9 juillet 2015)
- Bullock N., « Libérer le marché ou créer la crise : le logement pendant les années Thatcher 1979-1990 », *Le mouvement social*, N°245, 2013, p. 123-135
- Carrière F., *La crise des placements immobiliers*, Paris, CEE EPHE, 1957
- Cayet T. et Rosental P.-A., « Politiques sociales et marché(s). Filiations et variations d'un registre transnational d'action, du BIT des années 1920 à la construction européenne et à la Chine contemporaine », *Le Mouvement Social*, n° 244-3, 2013, p. 3-16.
- Chéron H., Bender E., *La loi du 9 mars 1918 sur les loyers*, Paris, 1919.
- Chick Martin, « Reconstruction, modernisation et production dans une économie planifiée : le Royaume-Uni 1945-1951 », *Histoire, économie et société*, n°18-2, 1999, p. 303-324
- Clark E., "The rent gap and transformation of the built environment : case studies in Malmö, 1860-1985", *Geografiska annaler. Series B. Human geography*, 70, 1988 pp.241-254
- Clerval A., *Paris sans le peuple*, Paris, La Découverte, 2013.
- Coing H., *Rénovation urbaine et changement social*, Paris, Les éditions ouvrières, 1966.

- Coloos B., *Habitat et ville, quinze questions et controverses*, Paris, éditions de l'aube, 2010.
- , « Pour des logements plus vétustes et moins nombreux : le blocage des loyers », *Métropolitiques*, 19 décembre 2011.
- Cornille P., *Valeur de la monnaie et valeur de la propriété bâtie urbaine depuis la guerre*, Thèse pour le doctorat de Droit, Université Aix-Marseille, 1939.
- Croizé J.-C., *Politique et configuration du logement en France*, habilitation à diriger des recherches, Université Nanterre, 2009
- Crook T. and P. Kemp (eds.), *Private rental housing, comparative perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd, 2014.
- , *Transforming Private landlords: housing, markets and public policy*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2011.
- , Crook A. and P. Kemp, « The revival of the private rented housing in Britain », *Housing Studies*, 11-1, 1996, p.51-68.
- Crook Tony et al., *The Supply of Privately Rented homes Today and Tomorrow*, York, Joseph Rowntree Foundation, 1995
- Cullingworth J.-B., *Housing in transition*, London, Heinemann, 1963
- Debrand T. et Taffin C., « Les facteurs structurels et conjoncturels de la mobilité depuis 20 ans », *Economie et statistique*, n°381-382, 2005, p. 125-146.
- Duon G., «Évolution de la valeur vénale des immeubles parisiens», *Journal de la statistique de Paris*, 9-10 septembre-octobre, 1943, p.169-192
- Dzovinar K., « La légitimation par l'expertise : le Bureau international du travail et la statistique internationale », *Les cahiers Irice*, n°2, 2008, p. 81-106.
- Esping-Andersen G., *Les trois mondes de l'Etat Providence*, Paris, PUF, 1990.
- Fack G., « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.
- Favre P., « Nécessaire mais non suffisante, la sociologie des « effets pervers » de Raymond Boudon », *Revue française de science politique*, 30-6, 1980, p. 1229-1271.
- Fijalkow Y., *Sociologie du logement*, Paris, La Découverte, 2011.
- Fitzsimmons J., *The German Private Rented Sector*, The knowledge Center for Housing Economics, 2014.
- Flaus L., « les fluctuations de la construction d'habitations urbaines », *Journal de la société de la statistique de Paris*, n°5-6, mai-juin 1949, p. 185-221.
- Fol S., *la mobilité des pauvres : pratiques d'habitants et politiques urbaines*, Paris, 2009.
- Forcalquier, «Tableaux des indices des prix 1914-1954 », *Annales des loyers*, n° hors séries, 1952.

- Forrest Ray, Murrie Alan, *Selling the welfare state : the privatisation of public housing*, London, Routledge, 1988
- Fourcaut A. et Voldman D., « Penser les crises du logement en Europe au XXe siècle », *Le mouvement social*, n°245-4, 2013, p. 3-15.
- Friggit J., « Quelles perspectives pour les prix du logement après son envolée », *Regards croisés sur l'économie*, 9-1, p. 14-32, 2009.
- *Prix des logements, produits financiers immobiliers et gestion des risques*, Paris, 2001.
- Furman Center for Real Estate and Urban Policy, *Rent Stabilization in New York City*, 2011.
- Ghekière L., *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Dexia, USH, 2008.
- Glaeser E., « Does rent control reduce segregation? », *Swedish Economic Policy Review*, 10, 2003, p. 179-202.
- Glaeser E. and Luttmer E., « The Misallocation of Housing under Rent Control », *American Economic Review*, 93-4, 2003, p. 1027-1046.
- Gondre J.-M., *Bilan économique de la limitation des loyers en France de 1914 à 1962*, thèse sciences éco, Paris, 1963.
- Gosselin A., *La logique de l'effet pervers*, Paris, PUF, 1998
- Grislain-Létrémy C. et Trevien C., « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé », *INSEE Analyse*, n°19, novembre 2014.
- Grison C., *L'évolution du marché du logement dans l'agglomération parisienne du milieu du XIXe siècle à nos jours*, Thèse de sciences économiques, Université de Paris, Faculté de Droit, 1956.
- Haffner M., Elsinga M. and Hoekstra J., « Rent regulation, the balance between private landlords and tenants in six European countries », *International Journal of Housing Policy*, vol. 8-2, 2008, p. 217-233.
- Harloe M., *Private renting housing in the United States and Europe*, London, Croom Helm, 1985.
- Henry L., « Structure de la population et besoin en logements », *Population*, 4/3, 1949, p. 433-446.
- Hirsch A., « Le logement », in Alfred Sauvy et Anita Hirsch, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Paris, Economica, 1975, Vol 2. chapitre 13, pages p. 273
- , « Sa collaboratrice », *Population*, 6, 1992, p. 1393-1396.
- Hirschman A., *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard, 1991.
- Holmans A. E., *Housing policy in Britain*, Croom Helm, London, 1987
- Jacquinot E. et E. Dousson, *Manuel des usages locaux dans la région lyonnaise en matière de location – mitoyenneté – co-propriété*, Lyon, 1930.

- Houard N. (dir.), *Loger l'Europe, le logement social dans tous ses Etats*, Paris, La Documentation française, 2011
- Jenkins B., « Rent Control: Do Economists Agree? », *Economic Journal Watch*, vol. 6-1, 2009, p. 73-112.
- Lévy-Vroelant C. et Tutin C. (dir.) *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle*, Rennes, PUR, 2010.
- Lygrisse J., *Le logement des classes laborieuses*, Thèse de doctorat en droit, université Paris-Cujas, 1945.
- Kemeny J., *From public housing to the social market: rental policy strategies in comparative perspective*, Routledge, 1995.
- Kemeny J. and S. Lowe, « Schools of comparative housing research : from convergence to divergence », *Housing Studies*, 13-2, p. 161-176, 1998.
- Kemp P. and Kofner S., « Contrasting varieties of private renting : England and Germany », *International European Journal of Housing Policy*, 10, 2010, p. 379-398
- Kemp P., « The transformation of private renting », in P. Malpass & R. Rowlands, *Housing markets and policy*, London, Routledge, 2009.
- Kemp P., *Private renting in transition*, Chartered Institute of housing, 2004.
- Kochan B. and Scanlon K. (éds.), *Towards a Sustainable Private Rented Sector—The Lessons from other Countries*, London Stock Exchange, 2011.
- Kolb K. and Skopek N., Blossfeld H-P, « The two dimensions of housing inequality in Europe. Are high home ownership rates an indicator of low housing values? », *Comparative population studies*, Vol. 38-4, 2013, p. 1009-1040.
- Kott S. « Une « communauté épistémique » du social ? » Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres, *Genèses*, n° 71-2, 2008, p. 26-46.
- Kutty N., « The impact of rent control on housing maintenance: A dynamic analysis incorporating European and North American rent regulations », *Housing studies*, 11-1, 1996, p. 66-88.
- Kurz K., Blossfeld H-P., *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*, Studies in social inequality, Stanford University Press, 2004.
- Laferrère A. et le Blanc D., « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique* n° 351, 2002, p. 3-30.
- Le Bayon S., Madec P. et Riffart C., « Quelle régulation du marché locatif privé ? État des lieux et évaluation des dernières mesures gouvernementales », *Revue de l'OFCE*, N° 128-2, 2013.
- Lescure M., *L'Etat, les banques et le marché immobilier en France à l'époque contemporaine*, Paris, éditions de l'EHESS, 1982.

- Leverne P., *Une grande entreprise immobilière : la Société Immobilière Marseillaise*, Thèse pour le doctorat en Sciences Économiques et Politiques, Université Aix-Marseille, faculté de droit d'Aix, 1925.
- Lévy J.-P. et Saint Raymond O., *Profession propriétaire*, Toulouse, PUM, 1992.
- Lind H., « Rent Regulation, a conceptual and comparative analysis », *International Journal of Housing Policy*, vol 1-1, 2001, p. 41-57.
- Lowry I., « Rent control and homelessness, a statistical evidence », *Journal of the American Planning Association*, 58-2, 1992.
- MacLennan D., « The future of private rental housing : surviving niches or flexible markets », *Journal of Housing and the Built environment*, 26-3, 1998 p. 375-384.
- Magri S., « Le mouvement des locataires à Paris et dans sa banlieue, 1919-1925 », *Le mouvement social*, n°137, 1986, p. 56-76.
- , « Les propriétaires, les locataires, la loi : jalons pour une analyse sociologique des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, vol.37 n°3, 1996, p. 397-418.
- , « Le mouvement des locataires a Paris et dans sa banlieue, 1919-1925 », *Le Mouvement social*, n°. 137 (Oct. -Dec., 1986), pp. 55-76.
- Malpass P., *Housing and the welfare state*, Palgrave Macmillan, 2005.
- Massot P., *La situation du logement dans six pays d'Europe : Allemagne, Espagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni*, Paris, IAURIF, 2007.
- Mechi L., « Du BIT à la politique sociale européenne : les origines d'un modèle », *Le Mouvement Social*, n° 244/3, 2013, p. 17-30.
- Michel E., « La fortune immobilière », *Journal de la Société de Statistique de Paris*, mars 1935, p. 78-103.
- Michel H., *La cause des propriétaires. État et propriété en France, fin XIXe-XXe siècle*, Paris.
- Moncan (de) P., *A qui appartient la France ?*, Paris, Éditions du Mécène, 2002.
- Moon, C.-G. and Stotsky, J. G. 1993. « The Effect of Rent Control on Housing Quality Change: A Longitudinal Analysis », *The Journal of Political Economy*, vol. 101, n° 6, p. 1114-1148.
- Morio S., *Le contrôle des loyers en France (1914-1948)*, Centre de sociologie urbaine (CSU), Paris, 1976.
- Nicol C., « Encadrer les loyers pour réguler le marché locatif », *Métropolitiques*, 20 janvier 2012.
- Observatoire des Loyers de l'Agglomération Parisienne, *Évolution en 2011 des loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne*, 2012.

- OCDE, « Chapitre 4. Le logement et l'économie : Des politiques à rénover », *Réformes économiques*, 2011, n° 7-1, p. 185-211.
- O'Flaherty B., *Grates, Bus Terminals, and Shelters around the World: The Economics of Homelessness in Six Cities* Mimeo, Columbia University, 1993
- Olsen E., « What Do Economists Know About The Effect of Rent Control on Housing Maintenance », *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 1988, 1-3, p. 295-307.
- Oxley M., Lishman R., Brown T. and Haffner M., Hoekstra J., *Promoting investment in private renting housing: international policy comparisons*, London, Department of communities and Local Government, 2010.
- Paish F. W., *The economics of rent restriction*, London, Lloyds Bank Review, 1950
- Péjoine L., *Commentaire théorique et pratique de la loi du 9 mars 1918 sur les baux à loyers*, Paris, 1919.
- Pinol J.-L., *Les mobilités de la grande ville : Lyon fin XIXe – début XXe*, Paris, 1991.
- Pitance M.-M., *La crise de la construction d'habitation à Lyon*, Villeurbanne, Imprimerie B. Arnaud, 1944.
- Ramarony C., *La loi du 31 mars 1922. Commentaire de la loi portant fixation définitive de la législation sur les loyers*, Paris, 1922.
- , *Fondements et légitimité de la propriété* (2^e Congrès international de la propriété bâtie – Barcelonne 1925).
- Reboul A., *Propriétaires et locataires de la guerre. Le moratorium et la loi*, Lyon, 1916.
- Rhodes D., « Buy-to-let landlords », in D. Hugues et S. Lowe, *The private rented housing market : regulation or deregulation?*, Ashgate, Aldershot, 2007.
- Roncayolo M. (dir.), *Histoire de la France urbaine*, tome V, 1985.
- Rouault J., *La loi des loyers à la portée de tous*, Paris, sd. [Ouvrage du président de la Ligue de Défense des Petits Propriétaires]
- , *Tous les propriétaires doivent être égaux devant les pertes de guerre, suivi de l'exposé de la proposition de loi de M. le sénateur Lhopiteau et d'une étude sur les nouvelles taxes*, Paris, 1918
- Rougié I., L. Girometti, I. Couëtoux du Tertre, et Vorms, B., « Marché transparent, marché pacifié ? Le rôle des miroirs de loyers en Allemagne », *Habitat Actualité*, ANIL, ANAH, 2011.
- Rowell J., « Le financement des logements sociaux en RFA 1949-1975. Origines et paradoxes d'un engagement limité de l'Etat fédéral » *Histoire et Sociétés*, alternatives économiques, 2006, pp.26-37
- Schaefer J.-P., « le locatif privé à New York, entre économie de marché et régulation municipale », *Métropolitiques*, 28/10/2013.
- , « Comment New York « stabilise » les loyers privés », *Métropolitiques*, 04/06/2012.

- Scanlon K. and Whitehead C., *Rent stabilization, principles and international experiences, A report from the London Borough of Camden*, London, LSE, 2014.
- Saunier P.-Y., « Borderline Work: ILO Explorations onto the Housing Scene until 1940 », in Jasmien Van Daele, Magaly Rodriguez Garcia, Geert Van Goethem, Marcel van der Linden. *ILO Histories. Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century*, Peter Lang, 2010, p.197-221.
- Sauvy A., « Le problème du logement en France », *Revue Internationale du travail*, vol 52, 1947, p. 249-267.
- Simmonds A., “Raising Rachman, the origins of the rent act”, *The historical journal*, vol 45, 2002, p. 843-868.
- Topalov C. (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France 1880-1914*, Paris, EHESS, 1999.
- , *Le logement en France, histoire d'une marchandise impossible*, Paris, PNFSP, 1987.
- Trannoy A., « Pour une remise à plat de la fiscalité foncière et immobilière », *Regards croisés sur l'économie*, n° 9, 2011, P. 133-144.
- Trannoy A. et Wasmer E., « La politique du logement locatif », *Les notes du conseil d'analyse économique*, 10, octobre 2013.
- Smith N., « Toward a theory of Gentrification, a back to the city movement by Capital not People », *Journal of the American planning Association*, 45-4, 1979, p. 538-548.
- « Gentrification and the rent gap », *Annals of the Association of American geographers*, 77-3, 1987, p. 462-465.
- Tucker W., *The Excluded Americans: Homelessness and Housing Policies*. Washington, D.C., Regnery Gateway, 1990.
- , « How Rent Control drives out affordable housing », *Cato policy analysis*, 274, 1997.
- , « Scapegoating rent control a reply », *Journal of the American Planning Association* n°57-3, 1991.
- Turner B. and Malpezzi S., « A review of empirical evidence on the costs and benefits of rent control », *Swedish Economic Policy Review*, 10, 2003, p. 11-56.
- Tutin Christian, *Statuts d'occupation, endettement des ménages et exubérance des marchés du logement : trajectoires européennes*, communication au colloque ARDSL 2014, Marne-la-Vallée, 7-9 juillet 2014.
- Vachez A., *Recueil des usages locaux ayant force de loi dans la ville de Lyon et le département du Rhône*, Lyon, 1898.
- Verdict on rent control*, Institute of economic affairs, n° 7, 1972
- Voisin B., *Acteurs et réalités de l'habitat en France et dans l'agglomération lyonnaise*. Lyon, Agence d'urbanisme de la Courly, 1997.

-Voldman D., *Le moratoire des loyers et son application en région parisienne*, colloque international Les mises en guerre de l'État -14-18 en perspective, Paris-Laon-Craonne, 30-31 octobre et 1 novembre 2014.

—, « A la recherche de statistiques européennes sur les habitations au XXe siècle », *Le Mouvement social*, n°245, 2013, p. 17 à 27.

—, « L'encadrement des loyers depuis 1900, une question européenne », *Le Mouvement social*, 2013 n° 245, p. 137-147.

-Vorms B., « le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France? », *Métropolitiques*, 02/04/2012.

-Whitehead C., « Le secteur locatif privé en Europe : des trajectoires différentes, des tensions similaires ? », *Revue d'économie financière*, N° 115-3, 2014, p. 149-164.

-Whitehead C., S. Monk, S. Marrakanen S. and K. Scanlon *The Private Rented Sector in the New Century -A Comparative Approach*, Cambridge, Cambridge Center for Housing and Planning Research, 2012.

Publications du BIT

-Bowley Marian, "Housing Problem in Great Britain", *International Labour Review*, 1944, p. 604-625

-Crane Jacob L. and McCab Robert E., "programs in aid of family housebuilding : Aided Self-Help housing", *revue internationale du travail*, 61-4, 1950

-Grebler Leo, "Implications of rent control, Experience in the United States", *International Labour Review*, 65-4, 1952, p.462-485.

-Guye Robert, « A further contribution to the International comparison of rents », *revue internationale du travail*, vol 34-6, 1936. Voir aussi Danièle Voldman, « A la recherche de statistiques européennes sur les habitations au XXe siècle », *Le Mouvement social*, n°245, 2013, p. 17 à 27

-*Housing and Employment*, Studies and documents new series n°8, Geneva, 1948, 152 pages.

-La politique du logement en Europe, la construction d'habitations à bon marché, Etudes et documents série G, n°3, Genève, 1930, 404 pages

-Le logement des travailleurs, Conférence internationale du travail 44^e session, rapport VIII-1, question n°8, 1960 (96 pages)

-Le logement des travailleurs, Conférence internationale du travail 44^e session, rapport VIII-2, question n°8, 1960 (258 pages)

-*Les problèmes du logement depuis la guerre*, Études et documents série G (logement et bien-être), n°1, Genève, 1924, VII+534 pages

-*Les conditions de logement aux États-unis*, Études et documents série G, n°2, Genève, 1925 (58 pages)

-*Le standard de vie des travailleurs*, Études et documents série B, 1938

-« Les entreprises sociales de construction en Allemagne », *revue internationale du travail*, vol 7 n°2-3, 1923

-Liepmann Käthe, « La construction des habitations à bon marché » 1 et 2, *revue internationale du travail*, vol 20, n°1 et 2, 1929,

-Parenti G., “Worker’s housing and the unemployment problem in Italy : first results of the fanfani plan”, *revue internationale du travail*, 69-1, 1954

-“The solution of the housing problem in the Federal Republic of Germany”, *International Labour Review*, 1955, p. 187-202

-Umrat H « Rent policy in western Europe », *International Labour Review*, 1953

-Unwin Raymond, « l’influence de l’habitation sur les loisirs », *Revue Internationale du travail*, vol 9-6, 1924, p.869-881

ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE

Les sources

A) Sources manuscrites

-Archives de l'Administrateur de biens lyonnais (cf. infra)

Registres d'immeubles (comptabilité)

1875 - 1929 (120 registres)

1930 - 1948 (147 registres)

1949 - 1968 (191 registres)

Union nationale de la propriété immobilière Rhône (UNPI 69)

Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Lyon et de sa banlieue

– conseils d'administration et assemblées générales (1901-1913, 1917-1980)

— *Bulletin de la Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Lyon et de sa banlieue* :1890-1995

-Archives départementales du Rhône

Série 3 P Cadastre

3 P 23 à 273 : matrice cadastrales

Série 7 UP Justice de paix

7 Up 241, 261 à 267 : commissions arbitrales 7^e arrondissement judiciaire (1919-1921)

7 Up 465, 608, 615, 625, 682 à 687, 696, 707 : commissions arbitrales 8^e arrondissement judiciaire (1919-1922)

-Archives municipales de Lyon

337 Wp 027 à 029 : Blanchiment des façades (1901 à 1940)

Bulletin municipal officiel : 1896-1940

B) Sources imprimées

Journal officiel de la République française

- Lois et décrets (1914-1948)
- débats parlementaires – Sénat (1914-1948)
- débats parlementaires – Chambre des députés (1914-1948)

-Journaux et revues professionnels

- *La Défense de la petite propriété française. Organe mensuel de la Ligue des petits propriétaires de Paris et de province* [1915-...]

<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6583335s/fl.textePage>

- *La France immobilière. Bulletin de l'Union des chambres syndicales des propriétés bâties de France* : 1903-1921 (UNPI 69)

- *Moniteur des travaux publics* (1914-1939)

- Congrès national de la propriété bâtie (1920, 1921...)

Les archives comptables d'un administrateur de biens lyonnais

Un administrateur de biens, dénommé régisseur à Lyon, a mis à notre disposition une partie de ses archives. Cette régie fait partie des grandes régies lyonnaises qui gèrent des patrimoines immobiliers urbains importants. Créée dans les années 1860, cette entreprise familiale a conservé ses registres de comptabilité d'immeubles qui débutent au milieu du second Empire et se prolongent jusqu'aux années 1970. À partir de cette période, les appartements sont progressivement vendus et cette évolution modifiera le travail de la régie. Aujourd'hui, l'administration d'immeubles en pleine propriété a pratiquement disparu au profit de l'administration de copropriétés.

Les 460 registres papier qui couvrent la période 1860 à 1970 constituent le fonds archivistique de la régie. Les renseignements consignés dans les registres varient selon la période. De 1862 à 1970, trois types de registres ont été utilisés : Type I (1862 à 1928), Type II (1929 à 1950) ; Type 3 (1951 à 1968). Par la suite, des feuilles mécanographiées se substituent aux registres jusqu'en 1989 puis, à partir de cette date, les immeubles sont gérés directement par informatique. La source porte sur 328 immeubles situés principalement à Lyon (93%). La composition du parc apporte quelques précisions sur le type d'immeubles gérés. Tout d'abord, l'essentiel de leur parc se concentre dans la presqu'île (51%), la rive gauche (28%) et le Vieux Lyon (11%). Les arrondissements situés à la périphérie sont quasiment exclus en raison d'une urbanisation tardive de ces quartiers. D'autre part, les périodes de début de gérance et les durées totales de gestion montrent le développement constant de la régie au cours de la période qui atteint son maximum en 1950.

Tableau 42 Nombre d'immeubles gérés par la régie

année	nbre	année	nbre
1880	25	1930	111
1890	66	1940	122
1900	90	1950	129
1910	106	1960	122
1920	104	1970	78

La confiance des propriétaires envers la régie peut se mesurer à la durée de gérance qui conserve un tiers de la gestion des immeubles entrés 1870 et 1909 durant 50 ans et plus.³⁶⁰ Cette stabilité ne doit pas cacher l'extrême volatilité de la gérance puisque un tiers environ n'excède pas 10 ans.

Tableau 43 : durées de gérance en fonction de la période

Début de gérance	Durée de gérance						Total
	0 à 9	10 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 ans et +	
1860-1869	8	0	2	1	1	1	13
1870-1879	5	3	2	1	0	7	18
1880-1889	17	7	6	9	3	21	63
1890-1899	19	8	4	4	0	15	50
1900-1909	11	14	3	0	2	18	48
1910-1919	8	5	0	3	0	3	19
1920-1929	12	7	3	3	24	0	49
1930-1939	1	2	6	8	0	0	17
1940-1949	8	2	17	1	0	0	28
1950-1959	0	12	0	0	0	0	12
1960-1969	1	0	0	0	0	0	1
Total	90	60	43	30	30	65	318

Les données de l'étude sur le contrôle des loyers

La base de données (BD) sur laquelle repose notre recherche sur le contrôle des loyers, se décompose en deux parties correspondant l'une à la recherche antérieure (ANR Immolyon³⁶¹) et l'autre au travail réalisé dans le cadre de la présente étude. Le corpus de la présente étude se compose de 32 immeubles ; aux 24 immeubles de l'ANR retenus qui répondaient à nos critères de sélection³⁶², nous avons agrégés 8 immeubles à bas loyers. En effet, les immeubles de l'ANR sont davantage à loyers élevés ce qui, pour une étude sur l'encadrement des loyers, demandait à être complété. Avant s'attarder plus longuement sur les

³⁶⁰ Les durées varient de 0 à 100 ans avec une médiane de 20 ans.

³⁶¹ Les sources, méthodes et résultats sont présentés dans L. Bonneval et F. Robert, *L'immeuble de rapport*, Rennes, PUR, 2013.

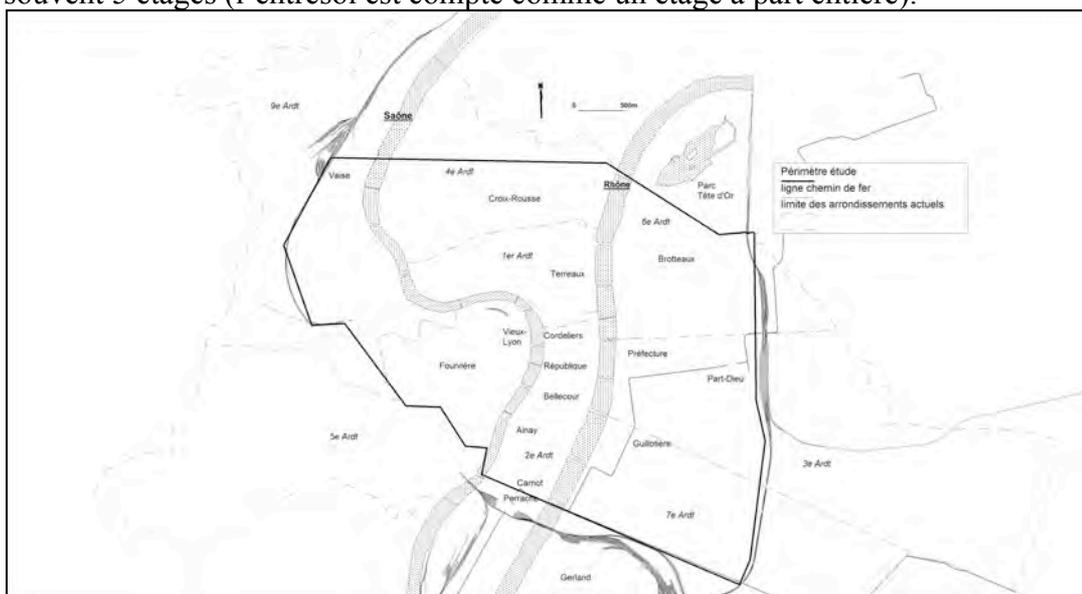
³⁶² Dans le temps impartie de l'ANR, nous ne pouvions saisir la comptabilité de l'ensemble des immeubles. Notre choix s'est porté sur les immeubles qui possèdent les temps de gestion les plus longs et qui permettent de comprendre l'impact des deux conflits, la crise et les moratoires sur les loyers en 1914 et ses aménagements et dans la mesure du possible celui de 1948.

sous-corpus avec leurs données saisies, nous voudrions présenter le corpus d'immeubles ayant servi à l'étude.

I – Le bâti

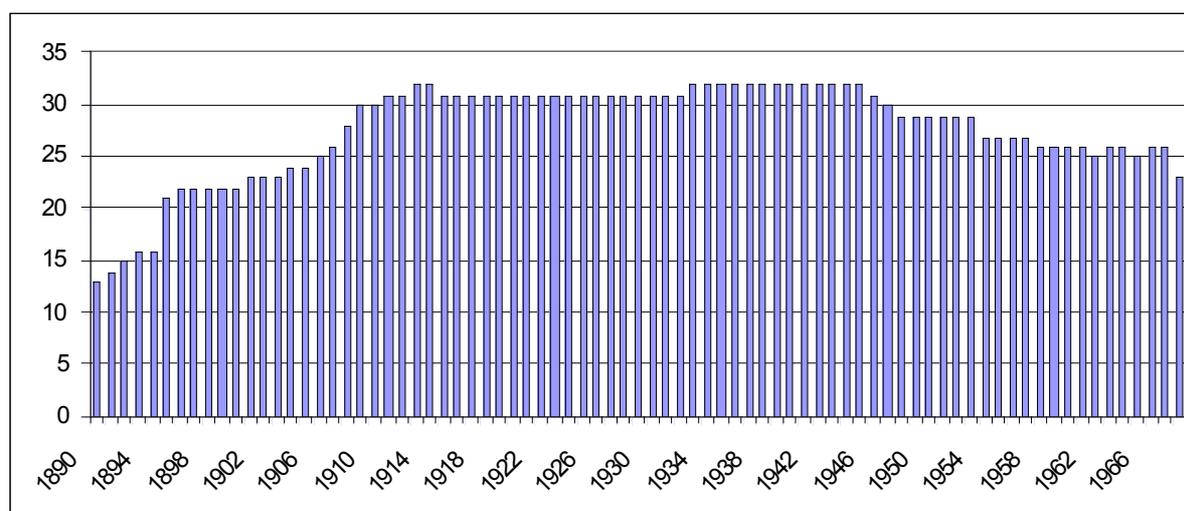
a) Immeubles

Les immeubles datent d'avant 1900³⁶³ et se situent principalement sur la Presqu'île (1^{er} et 2^e arrondissement = 16) et la rive gauche du Rhône (3^e, 6^e et 7^e = 9). Les autres arrondissements sont représentés mais demeurent périphériques (4^e = 2, 5^e = 5). Ils comptent le plus souvent 5 étages (l'entresol est compté comme un étage à part entière).



Le nombre d'immeubles sélectionnés varie dans le temps car les données ne sont pas toujours disponibles pour toute la période (1890-1968). La part la plus importante correspond à la période de 1910-1948 soit celle de la durée d'encadrement des loyers.

Figure 5 : Nombre d'immeubles dans l'échantillon



³⁶³ Construction d'avant 1850 = 10, entre 1850 et 1870 = 6 et entre 1871 et 1900 = 15.

Lors de l'ANR, nous avons construit une typologie des immeubles que nous avons conservée. Elle s'appuie sur une analyse des correspondances multiples (ACM) à partir des éléments physiques du bâti (surface, étages, cour, esthétique) ainsi que sur la situation de l'immeuble (exposition principale : grande rue, place, ...). Au total, on distingue quatre grands types d'immeubles : les deux premiers sont les immeubles « haussmanniens » (type A et B, ces derniers étant plus petits et situés dans des rues moins larges que ceux de type A). Leur composition sociale peut être variée. Les deux catégories suivantes sont des immeubles plus anciens, eux-mêmes séparés entre « grands immeubles anciens » (type E, grande surface au sol, situé sur des places ou des grands axes, certains ont une façade bourgeoise) et « petits immeubles anciens » (type C-D) dans les petites rues, majoritairement populaires.

Le 1er type (A), ou "*grands immeubles de type haussmannien*", ont typiquement une surface bâtie supérieure à 350m² avec cour, comptent fréquemment 5 étages ou plus et ont à la fois un bon score esthétique et une bonne situation (sur les grands axes, les places ou les quais).

Le 2e type (B) ou "*petits immeubles de type haussmannien*" regroupe des immeubles assez semblables aux précédents, mais bâtis sur une plus petite surface (moins de 250m² sans cour), et surtout moins bien situés, rarement en angle et donnant sur des rues secondaires.

Le 3e type (C-D) ("*petits immeubles anciens*") rassemble les immeubles les plus simples de l'échantillon. Anciens (d'avant 1850 pour la plupart), la façade nue, de petite taille (moins 250m², moins de cinq étages la plupart du temps), situés dans de petites rues et fréquemment au Nord.

Le 4e type (E) "*grands immeubles anciens*" datent le plus souvent d'avant 1850 et, comme les précédents, présentent des façades assez simples. Ils s'en distinguent par leur taille (surface bâtie supérieure à 350m² avec cour et parfois atelier, mais une hauteur dépassant rarement quatre étages) et par leur emplacement, souvent plus dégagé (sur des places notamment).

Nous avons complété cette classification par une seconde typologie plus centrée sur le standing de l'immeuble. Il s'agit de voir si l'on a affaire à un immeuble plutôt bourgeois, intermédiaire, mixte ou populaire. Cette seconde classification s'appuie sur la nomenclature des appartements telle qu'elle a été définie dans la loi de 1948 (cf. ci-dessous). Nous avons considéré qu'un immeuble est « bourgeois » s'il a plus de 75% d'appartement de catégorie 2, « intermédiaire » s'il ne contient aucun appartement de catégorie 3B, « mixte » si l'immeuble mêle à la fois des appartements de catégorie 2 et 3 avec une prédominance de la catégorie 3, et enfin « populaire » si l'immeuble n'a aucun appartement de catégorie 2.

Les catégories de logement dans la loi de 1948

Cat. 1 : Luxe

Cat. 2 : constructions dans des matériaux de très grande qualité, assurant de bonnes conditions d'habitabilité (pièces de réception, équipements de bonne qualité, accès faciles)

2A : ne se distingue de la catégorie luxe que par une moindre ampleur des pièces de réception, un nombre plus réduit de salles de bains, la dimension moins importante des dégagements, vestibules et escaliers

2B : construction d'une qualité ou d'une classe inférieure à la précédente, isolation phonique moins satisfaisante, absence d'ascenseur ou d'escalier de service.

2C : bonne qualité mais se distinguant des précédents par un aspect plus ordinaire, plus petite taille des pièces.

Cat. 3 : grande majorité des constructions, constructions en matériaux ordinaires aux conditions d'habitabilité moyenne, sans pièce de réception spécialisée, aux pièces assez petites et avec peu de dégagements intérieurs et extérieurs.

3A (logement de référence dans la loi) : isolation phonique et thermique encore satisfaisante, de même que les dégagements intérieurs et extérieurs.

3B : construction de qualité médiocre, présentant souvent des vices (humidité, isolation insuffisante), dégagements mal éclairés ou en plein vent.

Cat. 4 : logements ne présentant pas de conditions satisfaisantes d'habitabilité.

Dans les immeubles il n'y a pas de logement déclaré vétuste.

Sans se recouper totalement, les deux typologies sont largement convergentes (les immeubles haussmanniens sont plus souvent bourgeois et les petits immeubles anciens de type C-D sont plus souvent populaires), tandis que les grands immeubles anciens (catégorie E) sont plus hétérogènes. Certes tous les immeubles n'ont pas un peuplement qui correspond à leur aspect extérieur : certains beaux immeubles ont surtout de petits appartements à bas loyers, tandis qu'une partie des immeubles qui ne payent pas de mine disposent en fait d'appartements de bonne qualité.

Tableau 44 : Typologies des immeubles

Catégorie d'immeuble (selon la qualité du bâti)	Catégorie d'immeuble (selon la qualité des appartements)				
	Bourgeois	Intermédiaire	Mixte	Populaire	Total
Grand immeuble ancien (E)	2	0	0	4	6
Hausmannien (A, B)	7	1	2	2	12
Petit immeuble ancien (C-D)	3	3	1	7	14
Total	12	4	3	13	32

Photographies des différents types d'immeubles



Grand immeuble de type haussmannien (type A). (photo F. Robert)



Petits immeubles de type haussmannien (type B). (photo F. Robert)



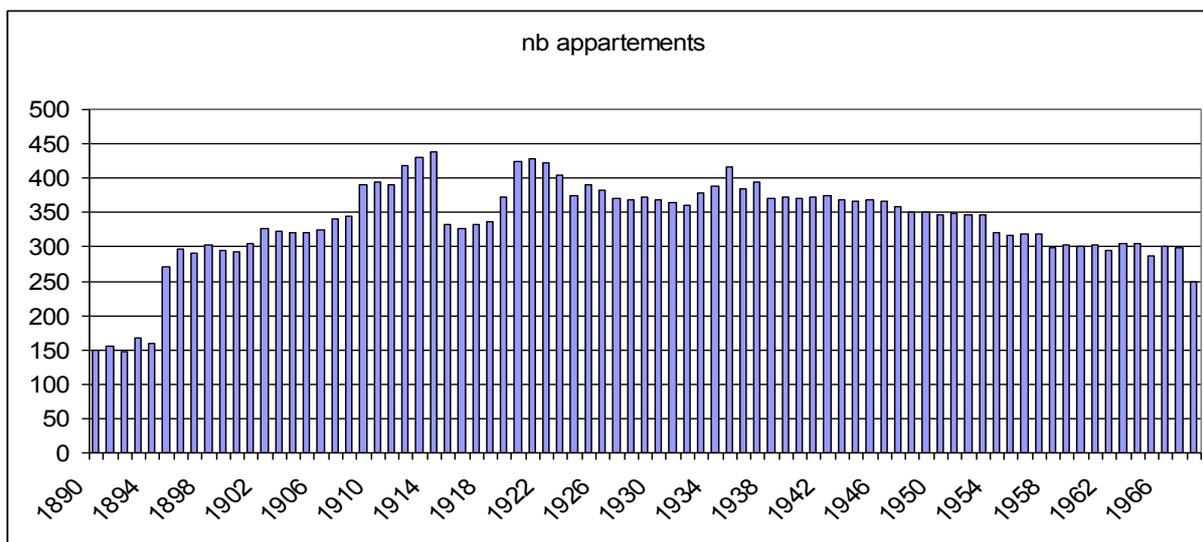
Grands immeubles anciens (type E). (photo F. Robert)



Petit immeuble ancien (type C-D) (photo F. Robert)

b) Les appartements

Le nombre d'appartements dans la base varie dans le temps, autour de 300 appartements par année (au total 648 appartements différents). Il faut y ajouter une centaine de locaux commerciaux non représentés sur le graphique. L'effectif est directement lié au nombre d'immeubles. Le creux correspondant à la guerre de 1914-1918 s'explique par le fait que certains appartements dont le loyer n'est plus payé ne figurent plus dans les registres de location pendant cette période.



Pour donner une idée de la composition de cet échantillon d'appartements, on peut prendre l'année 1913. Les appartements sont classés en fonction de leur catégorie selon la loi de 1948 (2B les plus cossus à 3B les plus médiocres, cf. supra). Ces catégories sont cohérentes avec d'autres caractéristiques des appartements (surface, montant du loyer) et constituent un bon indicateur synthétique. Les caractéristiques ne sont pas toujours connues car elles ne sont mentionnées qu'en fin de période dans les registres, et certains immeubles ne sont alors plus dans l'échantillon. De plus, certains appartements sont reconfigurés (fusion ou division d'appartements).

Tableau 45 : Caractéristiques des appartements

	nb en 1913	surf moy	loyer moyen en 1913	Loyer/m ² (moyenne) en fr de 1913
2B	29	137	1647	12
2C	35	89	708	8
3A	109	56	357	6
3B	134	39	233	6
(vide)	121	78	595	8
Total	428	65	502	8

II - Les corpus

Les registres de comptabilité d'immeubles comprennent une partie recettes (location) et une partie dépenses (entretien de l'immeuble, balance). Ces comptes sont semestriels jusqu'en 1937 (1942 pour certains immeubles), annuels ensuite.

Les rubriques communes aux trois registres sont :

- Adresse de l'immeuble.
- Noms et adresses des propriétaires.
- Noms des entrepreneurs en charge de l'entretien de l'immeuble.
- **Recettes (par appartement)** : Nom du locataire, étage, nombre de pièces³⁶⁴, date d'expiration du bail, loyer du semestre, date du paiement, montant payé, taxes payées par le locataire. Sur la fin de la période, on trouve également la catégorie selon la loi de 1948, la surface et parfois la surface corrigée.
- **Dépenses (globalisées au niveau de l'immeuble)** : Journal des dépenses du semestre (conciergerie, impôts, gaz, entretien,...) avec la balance (solde débiteur ou créditeur).

A partir de ces données, deux corpus ont été constitués. Le premier comprend 14 immeubles pour lesquels l'ensemble des recettes et des dépenses ont été saisies, le second, 18 immeubles dont seules les recettes ont été saisies.

Tableau 46 : 1^{er} corpus (recettes et dépenses)

Catégorie d'immeuble (selon la qualité du bâti)	Catégorie d'immeuble (selon la qualité des appartements)				
	Bourgeois	Int.	Mixte	Populaire	Total
Grand immeuble ancien (E)	1	0	0	2	3
Hausmannien (A, B)	2	2	0	1	5
Petit immeuble ancien (C-D)	0	1	1	4	6
Total	3	3	1	7	14

Le tableau suivant présente les caractéristiques de chacun de ces immeubles. Ces derniers se situent dans les arrondissements 1, 2 et 5 sur la Presqu'Île (5 immeubles) et dans le Vieux Lyon (1 immeuble) et dans les arrondissements 3, 6 et 7 sur la rive gauche du Rhône (9 immeubles). Hormis le 3^{ème} arrondissement pour lequel notre échantillon ne comporte que des immeubles anciens et populaires (catégories C, D et absence d'immeuble haussmannien), chaque quartier est représenté par des immeubles de qualités différentes. Tous les immeubles sont présents dans la base de 1901 à 1968, à l'exception des immeubles rue Mercière, rue de l'Artillerie et rue Créqui qui entrent en 1907 pour le premier et 1909 pour les derniers, et des immeubles rue Molière, qui sort en 1914, rue Tronchet qui sort en 1957.

³⁶⁴ Le nombre de pièces ne figure pas sur le premier registre, mais puisque la gérance, de tous ces immeubles qui ont plus de 50 ans de gérance, débute avant 1928 et continue par la suite, il est donc possible de reconstituer *a posteriori* le nombre de pièces par logement.

Tableau 47 : Localisation et caractéristiques des 14 immeubles de l'échantillon

rdt	Nom (id immeuble)	Type architectural	Période de constr.	Typologie (selon la qualité)		Nb. étages	Nombre de locaux en 1914		Surf. habitable par étage (m2)
				Bâti	Appartements		Com.	Habitations	
1 ^{er}	Morel (0036)	Ancien	Avant 1850	E	Populaire	5	5	21	343
1 ^{er}	Alsace (0053)	Ancien	1871- 1914	C-D	Populaire	5	5	1	196
2 ^e	Jacobins (0001)	Hausmannien	1850- 1870	A	Bourgeois	6	5	7	248
2 ^e	Mercièrè (0021)	Ancien	Avant 1850	E	Populaire	6	1	8	128
3 ^e	Molière (0006)	Ancien	1871- 1914	C-D	Mixte	5	2	17	565
3 ^e	Liberté (0065)	Ancien	1871- 1914	C-D	Intermédiaire	4	1	10	850
3 ^e	Collomb (1722)	Ancien	Avant 1850	E	Bourgeois	4	8	9	195
5 ^e	Epies (0046)	Ancien	1871- 1914	C-D	Populaire	2	0	39	331
6	Sèze (0013)	Hausmannien	1871- 1914	B	Intermédiaire	5	4		215
6	Roosevelt (0018)	Hausmannien	1871- 1914	A	Bourgeois	6	3	9	435
6	Tronchet (0026)	Ancien	1850- 1870	C-D	Populaire	5	2	37	325
6	Créqui (0060)	Hausmannien	1850- 1870	B	Intermédiaire	6	1	9	221
7	Université (0027)	Hausmannien	1871- 1914	A	Populaire	5	1	26	363
7	Raclet (0038)	Ancien	1871- 1914	C-D	Populaire	5	0	28	1087

Nous avons cherché dans ce corpus à ce que les immeubles populaires soient les plus représentés (car ce sont ceux dont on peut penser qu'ils ont été le plus touchés par le contrôle des loyers). On a donc finalement un échantillon constitué de trois immeubles en catégorie A, 2 en catégorie B, 6 en catégorie C-D et 3 en catégorie E. Huit sont d'architecture de type ancien et 6 sont d'architecture haussmannienne, dont 4 ont été construits entre 1870 et 1914, c'est-à-dire qu'ils sont peu avant le début de notre période d'observation. Quatre autres immeubles sont récents, mais construits sur une architecture de type ancien.

Tableau 48 :2^e corpus (recettes)

Catégorie d'immeuble (selon la qualité du bâti)	Catégorie d'immeuble (selon la qualité des appartements)				
	Bourgeois	Mixte	Populaire	si	Total
Grand immeuble ancien (E)	1	0	1	0	2
Hausmannien (A, B)	3	2	1	1	7
Petit immeuble ancien (C-D)	2	1	4	2	9
Total	6	3	6	3	18

Dans ce 2^e corpus nous avons cherché un équilibre entre immeubles haussmanniens et anciens, ainsi qu'entre bourgeois et populaires tant au niveau de la qualité du bâti que de celle des appartements.

Les bases de données (BD)

La saisie des données s'est opérée en deux temps. Dans un premier temps, lors de l'ANR, une base de données relationnelles a été créée pour pouvoir gérer la quantité et la diversité des données. Elle a été complétée pour la présente recherche autour de deux objectifs : collecter plus de données sur des immeubles populaires et recueillir une information plus riche sur les dépenses d'entretien (dans l'ANR seul le montant global des charges avait été saisi, ici elles ont été saisies de façon exhaustive sur l'ensemble de la période où l'on dispose de l'information). Sans revenir ici sur l'architecture de la base elle-même, il importe d'en préciser les champs.

Tableau 49 : champs de la table « Recettes »

Nom de la variable	Notes/précisions
id_appartement	
id_immeuble	
id_recette	
entite_comptable	concatenation de l'identifiant immeuble et de la période comptable
période_comptable	concatenation de l'année et du semestre jusqu'en 1937 (A : 1er semestre "St Jean", B 2e semestre "Noël")
Année	
nom_payeur	tel qu'il figure dans la source
mobilité	3 modalités : "vacant", "même locataire" s'il s'agit du même nom que l'année précédente, "chgt locataire" sinon (ou si premier locataire de l'appt. NB : on garde "même locataire" dans des cas comme ceux où se succèdent : Giraud, Mme Giraud, Vve Giraud, dans le même appt
notes	entrées par le vacataire qui a saisi
somme_autre	somme autre que des loyers
somme_loyer	somme perçue pour le loyer. Si elle est inférieure au loyer théorique cela peut s'expliquer par des impayés ou des périodes de vacance. Si elle est supérieure il peut s'agir d'un arriéré (qui n'est pas toujours précisé comme tel)
somme_theorique	loyer dû
taxe_01	pas toujours saisi (en début des registres : impôt sur les taxes et fenêtres)
taxe_02	en début des registres : impôt à 3%
taxe_03	
total_taxes	taxes acquittées par le locataire
étage	l'entresol est compté comme un étage
type_local	habitation ou commerce (qui inclut les locaux professionnels), ainsi que la loge de concierge)
nombre_pieces	
surface	connu pour les appartements qui existent encore en 1968
categorie_1948	idem. Catégories allant de 1 à 4 en passant (par ordre décroissant de qualité) par 2A, 2B, 2C, 3A, 3B, 3C, 3D. Il n'y a pas d'appartement de catégorie 1 (grand luxe) ni 4 (taudis) dans l'échantillon
notes_appt	indiqué par le vacataire qui a saisi

Tableau 50 : champs de la table « Dépenses »

Nom du champ	Notes /précision
id_immeuble	identifiant de l'immeuble
id_nom	identifiant de la dépense
entite_comptable	concatenation de l'identifiant immeuble et de la période comptable
période comptable	année et semestre jusqu'en 1937 (A : janvier à juin, dit "St Jean" et B juillet à décembre dit "Noël")
année	
libelle_depense	libellé tel que dans la source
precision_depense	précise notamment le corps de métier des entrepreneurs (soit à partir du libellé dans la source soit à partir des listes d'entrepreneurs figurant dans les registres)
notes	note inscrite par celui qui a saisi la donnée
somme	montant de la dépense en francs courants
somme_fr_1913	montant de la dépense en francs constants de 1913
type_depense	recodage des dépenses par catégories : assurances, concierge, eau, éclairage, entrepreneur, frais financiers, frais de justice, « frais menus », gaz, autres dépenses de gestion (dédites, régularisations), honoraires de l'administrateur de biens, impôts, vidanges, à valoir versé au propriétaire, solde (balance) correspondant aux versements aux propriétaires la catégorie « autre » recouvre les cas où la dépense n'a pas pu être identifiée car illisible (98 cas sur 33 058 dépenses saisies)
grands postes	vastes catégories de dépenses : versement au propriétaire (balance du compte et avances), concierge, « abonnements » (cad à la fois eau, gaz, électricité, vidanges), entrepreneurs (entretien, travaux), impôts et taxes (locaux ou non), assurances (incendies, etc.) et gestion locative (frais de courrier, honoraires de la régie, frais de justice, de gestion des baux, etc.)
Type immeuble	Typologie du bâti (A, B, C-D, E)

Sommaire

INTRODUCTION	5
Première partie	13
1. Le moratorium des loyers et l'impact sur les loyers modestes. L'exemple de quelques immeubles lyonnais (1914-1920)	15
A- La matrice : les moratoires de la première guerre mondiale	15
1- Les moratoires en Europe	15
2- En France - Débats et enjeux, la mise en place du moratoire	17
B- Le coût de la guerre	24
C- La sortie du moratoire	28
1- Les commissions arbitrales et la loi du 9 mars 1918	28
2- Une application dans l'esprit de la loi.	31
D- La mise en place du régime spécial des loyers au début de l'entre-deux-guerres	34
1- En France : limitation des profits illicites ou la mise en place de l'encadrement	34
2- La mesure de l'encadrement	35
3- Les taux de la discorde	38
4- La division des propriétaires	41
5- L'encadrement des prix	42
2. Le contrôle des loyers en Europe et aux États-Unis durant l'Entre-deux-guerres et Trente Glorieuses	45
A- Le contrôle des loyers dans l'entre-deux-guerres	48
1- Le contrôle des loyers dans l'entre-deux-guerres : trois groupes de pays	50
2- Les États-Unis	56
3- La Deuxième Guerre mondiale et le début des trente glorieuses	57
B- Enjeux de l'encadrement des loyers	62
1- Régulation et droit de propriété	62
2- Rapports de forces politiques	64
3- Perspectives économiques	65

4- <i>Have and have not</i>	68
Conclusion	69
3. Éclairages complémentaires sur la période contemporaine : Le secteur locatif privé et sa régulation dans les comparaisons internationales	71
A-Les comparaisons internationales	72
1-Le statut d'occupation du logement au fondement des comparaisons internationales	72
2-Le secteur locatif privé et sa réglementation	75
B-Libéralisation contre régulation ? Les loyers au Royaume-Uni et en Allemagne, 1945-2015.	78
1-Le contrôle des loyers au Royaume Uni (1946-2015)	78
2-L'encadrement des loyers en Allemagne (1945-2015).	86
C-Quelques remarques sur la loi ALUR	95
Ile partie : Les effets du contrôle des loyers	99
4. Contrôle des loyers et effets pervers.....	101
A-La logique de l'effet pervers	102
B-L'effet sur l'investissement.....	106
1-La construction	106
2-Le sous-entretien	107
3-Le déclin du secteur locatif	110
4-Un renouveau du secteur locatif privé?.....	115
C-L'effet sur l'allocation, la demande, la mobilité résidentielle.....	117
Conclusion.....	120
5. Encadrement des loyers et blocage de la mobilité résidentielle	123
A- Évolution générale des loyers et effets des caractéristiques des immeubles	123
B-Le ralentissement de la mobilité résidentielle : un effet du contrôle des loyers ?.....	128
C-La reprise de bail et la sous-location : importance des adaptations informelles aux contraintes du marché	135
Conclusion.....	138
6. Le sous-entretien des immeubles : une question de moyens ?.....	141

A-L'entretien, fonction du revenu locatif.....	141
B-L'entretien par rapport à la valeur de l'immeuble : le gros entretien	146
C-Des immeubles entretenus, des façades négligées	151
7. Évolution des loyers et des dépenses d'entretien dans un contexte de contrôle des loyers : une estimation économétrique	161
A. Les effets du contrôle sur les recettes des immeubles	161
B- Les effets du contrôle sur les dépenses d'entretien et les revenus versés aux propriétaires	169
1- Les dépenses réalisées : évolutions temporelles	169
2. Les facteurs affectant les différents postes de dépenses	171
3. Les différents postes de dépenses selon les périodes de contrôle des loyers	175
Conclusions sur l'entretien.....	181
Conclusion générale.....	183
BIBLIOGRAPHIE	187
Bibliographie principale	187
Publications du BIT.....	195
ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE.....	197
Les sources	197
Les archives comptables d'un administrateur de biens lyonnais.....	198
Les données de l'étude sur le contrôle des loyers	199
Photographies des différents types d'immeubles.....	203
Les bases de données (BD).....	208

Résumé

Le présent rapport vise à élargir les perspectives de recherche sur le contrôle des loyers. Les approches existantes se réduisent souvent à la mise en évidence d'effets pervers sans approfondir la genèse ni l'évolution des régimes de contrôle des loyers. Il s'agit ici de les situer dans leurs contextes historiques, géographiques et institutionnels. Le rapport se compose de sept contributions issues de différentes disciplines (histoire, économie, sociologie, sciences politiques, aménagement et urbanisme) qui apportent chacune des éclairages sur des aspects du contrôle des loyers. Certaines contributions s'appuient sur l'exploitation d'une base de données construite à partir des archives d'un administrateur de biens lyonnais qui permettent un suivi fin des loyers du contrôle des loyers depuis la Première Guerre mondiale jusqu'à la fin des années 1960. Adoptant une focale différente, les autres contributions mènent une analyse historique des politiques d'encadrement à l'échelle nationale ou transnationale. Les trois premières contributions abordent la question de l'origine et de l'évolution des régimes de contrôle des loyers en Europe et aux États-Unis : la première porte sur la mise en application du moratoire des loyers en France durant la première guerre, la deuxième sur la diversité des législations durant l'entre-deux-guerres et les trente glorieuses tandis que la troisième se penche plus la période récente, et plus particulièrement sur les situations allemande et britannique. Les contributions de la deuxième partie étudient les effets du contrôle des loyers : la première discute la notion d'effet pervers au prisme de laquelle le contrôle des loyers est le plus souvent étudié ; les contributions suivantes exploitent les données recueillies dans le cadre du présent projet pour approfondir deux effets fréquemment imputés au contrôle des loyers : le blocage de la mobilité résidentielle et le sous-entretien des immeubles (ce dernier point faisant l'objet de deux contributions).

Abstract

This report proposes a broadening of the research perspectives on the issue of rent control. Existing research on this issue mainly focuses on its adverse effects, rather than on the emergence and the evolution of different regimes of rent control. The objective of this text is to situate these regimes in their historical, geographical and institutional context. The report is composed of seven sections, combining different disciplinary approaches (history, economy, sociology, policy sciences, urban planning). Each of the sections sheds a different light on the issues related to rent control. Several sections exploit a dataset based upon the archives of a company who administered estates in Lyon. This dataset, partly developed in earlier research and completed during the current project, allows the evolution of rent control to be analysed on a very detailed level, and for long time period (from the First World War until the 1960s). These detailed analyses are combined with a more generalist approach in the other sections, focusing on the evolution of rent control on a national level, or in cross-national perspective. The first three sections deal with the origins and the evolution of rent control in Europe and in the United States. In the first section, the emergence and the implementation of the moratorium on rents in France during the First World War is addressed. In the second section, the diversity of rent control regimes during the period in between the two World Wars and up to the 1970s is analysed. The third section deals with the most recent period, focusing in particular on the situations in Germany and the United-Kingdom. The following sections address the effects of rent control. The first section of this part of the report discusses the notion of "adverse effect", which is often used as a prism for the analysis of rent control regimes. The following sections exploit the dataset mentioned above in order to qualify two of the effects that are frequently related to rent control: the effects on residential mobility, and the effects on maintenance (this last point being addressed in two separate sections).

Mots clefs :

Loyers, encadrement, contrôle, moratoire, législation, propriétaire, locataire, 20e, siècle, Première Guerre mondiale, locatif privé, logement social, effets pervers, turn-over, entretien, revenu immobilier, Europe, États-Unis, France, Lyon, Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Italie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède, Tchécoslovaquie, BIT (bureau international du travail).

