

Les limites de la doxa sur le contrôle des loyers

Loïc Bonneval et François Robert

En réponse à la récente critique de leurs travaux, Loïc Bonneval et François Robert défendent leur méthode et leurs résultats. Selon eux, non seulement l'idée des effets pervers du contrôle des loyers est à nuancer, mais les incidences négatives de l'absence de régulation du marché de la location privée, qui caractérise la situation actuelle, doivent aussi être soulignées.

La critique adressée par Robert C. Ellickson et David Le Bris à l'article paru en 2011 dans *Métropolitiques* permet de rouvrir la discussion sur les effets de l'encadrement des loyers, alors même que l'appel de maires d'Île-de-France redonne une actualité à cette question¹. Par son jugement du 28 novembre 2017 qui annulait l'encadrement mis en place dans la capitale, le tribunal administratif de Paris avait semblé mettre un terme aux velléités de régulation des loyers présentes dans la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) de 2014. Néanmoins, la loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi ELAN), promulguée le 23 novembre 2018, ouvre la possibilité de remettre en vigueur le dispositif. La persistance de cette thématique dans le débat public justifie d'apporter une réponse à Robert C. Ellickson et David Le Bris.

Précisons au préalable que la recherche qui a donné lieu au livre *L'Immeuble de rapport* (Bonneval et Robert 2013) et à l'article de 2011 ne portait pas sur le contrôle des loyers mais sur les logiques d'investissement et de gestion de propriétaires immobiliers sur le temps long. Elle s'appuyait largement sur les archives d'un administrateur de biens lyonnais en activité depuis les années 1860. L'article visait surtout à attirer l'attention sur un résultat qui nous paraissait alors étonnant, à savoir le maintien de bons taux de rendement durant l'entre-deux-guerres. D'autres résultats ne correspondaient pas à la vulgate sur le contrôle des loyers, comme le fait que les évolutions des prix des immeubles ne suivaient qu'imparfaitement celles des loyers² ou encore le constat que la mobilité des locataires continuait à ralentir malgré la « libération » d'une partie des loyers en 1948. Ces résultats, et le contexte du débat sur la loi ALUR, nous ont ensuite conduits à mener un autre travail portant spécifiquement sur le contrôle des loyers (Bonneval *et al.* 2015). Nous nous permettons d'y renvoyer le lecteur qui y trouvera une présentation étayée des arguments esquissés ici, ainsi qu'une discussion de la doxa dont s'inspirent Ellickson et Le Bris.

La critique d'Ellickson et Le Bris comporte deux niveaux : l'un très spécifique sur le calcul de la rentabilité de l'immobilier présenté dans *Métropolitiques* en 2011 et l'autre, beaucoup plus général, sur les effets pervers. Ils y reprennent un discours bien connu sur le contrôle des loyers. Quoique se présentant souvent comme un ensemble cohérent faisant consensus parmi les économistes, ce discours a une histoire et resurgit régulièrement quand il est question de réviser la réglementation sur les loyers. Ce n'est par exemple pas un hasard si l'ouvrage de Bertrand de Jouvenel *No vacancies*, cité par Ellickson et Le Bris, paraît en 1948 : à la suite du second moratoire des loyers et du regain très fort de l'inflation après-guerre, les loyers atteignent leur niveau le plus bas et les

¹ I. Rey-Lefebvre, « Des maires plaident pour l'encadrement des loyers », *Le Monde*, 6 décembre 2018.

² Par exemple, le prix des immeubles ne remonte pas en même temps que les loyers après 1948, alors que leur valeur pouvait s'envoler s'ils étaient vendus à la découpe, même en mauvais état.

critiques, qui se font alors virulentes, construisent une image homogène des effets des politiques des loyers menées durant l'entre-deux-guerres³.

Notre réponse portera successivement sur ces deux niveaux, avant de s'interroger sur ce que pourrait être une réflexion sur le contrôle des loyers dans le contexte actuel.

Le calcul de la rentabilité

Aucun lecteur de bonne foi ne pourra retirer de nos travaux l'idée que le contrôle des loyers n'a eu aucun effet. En revanche, plusieurs éléments conduisent à en relativiser l'impact, alors même que la période étudiée présente le pire cas de figure : un plafonnement du montant nominal des loyers dans un contexte de forte inflation. Ainsi, le niveau des loyers a fortement baissé en francs constants entre 1915 et 1948, et tout particulièrement après le moratoire des loyers de la Seconde Guerre mondiale. Encore faudrait-il tempérer ce constat dans la mesure où, pour les immeubles non encore amortis en 1914, les remboursements d'emprunt ont aussi considérablement diminué du fait de l'inflation (ils restaient fixes alors que les loyers étaient régulièrement augmentés). De la même façon, la perte de revenus liée au moratoire de la Première Guerre mondiale (le moratoire étant différent d'un contrôle des hausses de loyers) a été en partie compensée après la guerre par le remboursement d'arriérés de loyers dus par les locataires (Robert 2017).

Notre article de 2011 porte toutefois sur un autre indicateur, le rendement de l'immobilier, calculé à partir du ratio loyer sur prix. Contrairement à ce qu'affirment Ellickson et Le Bris, ce ratio n'est pas sans intérêt : il est au contraire le principal indicateur utilisé par les propriétaires pour juger de la rentabilité du placement dans la pierre. Le calcul de la valeur actualisée net, que Le Bris et Ellickson nous reprochent de ne pas avoir présentée dans l'article de 2011, ne change pas les ordres de grandeur observés ni, surtout, les valeurs relatives entre les différentes périodes prises en compte⁴. Par ailleurs, ce mode de calcul n'est pas mis en œuvre par les propriétaires que nous avons étudiés, qui s'en tiennent au ratio loyer sur prix. La mesure complémentaire de la rentabilité que nous proposons est une mesure ex post, qui tire parti des données que nous avons à notre disposition, à savoir les loyers réellement perçus par le propriétaire entre le moment de l'acquisition de l'immeuble et celui de sa cession⁵. Il en ressort que les propriétaires ayant acquis un immeuble de rapport durant l'entre-deux-guerres ont plutôt fait de bonnes affaires. Même si ce mode de calcul est peu usité, nous maintenons qu'il apporte un éclairage intéressant et complémentaire des autres indicateurs.

Le Bris et Ellickson cherchent à dissocier nos résultats portant sur les logiques patrimoniales des propriétaires immobiliers de l'interprétation que nous faisons des indicateurs économiques sur la rentabilité. Les deux sont pourtant liés. Notre ouvrage *L'Immeuble de rapport* décrit moins une « euthanasie des rentiers », selon la formule de Keynes, qu'une transformation du rapport au patrimoine immobilier qui se traduit notamment par une évolution sociologique du groupe des propriétaires et par un lent glissement de la propriété unique des immeubles vers la copropriété. L'encadrement des loyers y a joué un rôle, mais il est réducteur, et symptomatique d'une vision qui cherche uniquement à faire ressortir les effets pervers de cette réglementation, de n'y voir qu'un facteur de désaffectation pour la pierre.

³ De la même façon, Arthur Seldon, inspirateur du programme économique de Margaret Thatcher, réunit en 1972 plusieurs contributions initialement parues dans différents pays entre 1929 et 1971, sous la plume d'économistes et observateurs proches de la société du Mont du Pèlerin, pour un *Verdict On Rent Control* qui cherche à donner l'impression que le contrôle des loyers produit partout et en tout temps le même type d'effets.

⁴ Reprécisons ici que nous avons bien évidemment pris en compte l'inflation dans le calcul des différents ratios utilisés en travaillant en francs constants (voir Bonneval et Robert 2013, p. 87).

⁵ Voir la discussion sur les différentes mesures de la rentabilité dans notre article : « Mesurer la rentabilité du placement immobilier. Le cas de l'immeuble de rapport à Lyon (1890-1968) » (Bonneval et Robert 2010).

Des effets pervers à relativiser

Cette tendance à n'envisager le contrôle des loyers que sous l'angle des effets pervers⁶ biaise le regard. Elle laisse de côté les défaillances de marché qui conduisent à la mise en place de tels contrôles, le plus souvent pour éviter des expulsions consécutives aux hausses des loyers. Elle ignore tout autant d'autres effets, comme la capacité qu'ont eu de telles mesures à permettre le maintien de locataires modestes dans les centres-villes. Les difficultés à mettre fin au contrôle sont également renvoyées à la démagogie ou au manque de courage politique alors que d'autres facteurs entrent en jeu. Les pays qui ont le plus limité ces politiques après la Première Guerre mondiale (sans en sortir totalement) sont ceux qui, comme le Royaume-Uni, ont bénéficié d'une certaine stabilité monétaire. Dans les pays qui comme la France ont connu une inflation durable, l'abandon du contrôle des loyers s'avérait impossible sans risquer des hausses brutales, des expulsions massives (BIT 1930) et des mouvements sociaux (la question sociale est ici centrale). C'est ce qui explique une politique tâtonnante et, en 1948, la décision de maintenir un encadrement des loyers des plus modestes.

Il n'en reste pas moins que la focalisation sur les effets pervers contraint à discuter ces derniers avant d'exposer une perspective différente. Or, pour les trois effets classiquement mis en avant, que rappellent Ellickson et Le Bris (la construction, l'entretien et la mobilité des locataires), des éléments de nuance sont aussi à apporter.

D'abord, l'effet sur la construction est loin d'aller de soi. Les constructions nouvelles sont en général exemptées du contrôle des loyers, ou beaucoup moins fortement touchées que les immeubles anciens (Bonneval *et al.* 2015). De même, les loyers au-dessus d'un certain montant ne sont pas visés par le contrôle. Ce qui se joue dans l'entre-deux-guerres est le passage d'un mode de production à un autre. Le type de construction ne répondait déjà que partiellement aux besoins d'avant 1914 et s'orientait préférentiellement vers les immeubles aux loyers les plus chers. Il était déjà dans une phase déclinante avant la Première Guerre mondiale et ce n'est qu'avec le développement d'un nouveau système d'acteurs, celui des promoteurs immobiliers dans un marché structuré par les incitations publiques, que la construction a pu s'établir aux niveaux très élevés de la période fordiste (Topalov 1987). Par ailleurs, les niveaux de construction atteints dans d'autres pays que la France pendant l'entre-deux-guerres s'expliquent plus par les politiques de stimulation de la construction que par la rentabilité de l'investissement locatif⁷. Dans l'Allemagne de Weimar, que citent Ellickson et Le Bris, un impôt sur les loyers est mis en place au motif que les remboursements d'emprunt des propriétaires ont été réduits à néant par l'hyperinflation et que les loyers alimentent la rente et non l'investissement. En 1930, sous le gouvernement Brüning, le produit de cet impôt est reversé au budget des communes, ce qui s'accompagne d'une baisse immédiate du niveau de la construction (Mengin 2007). Dans la France des Trente Glorieuses, ce n'est pas la libération des loyers par la loi de 1948 qui permet la relance de la construction (BIT 1960), mais les politiques d'aides à la pierre, en particulier dans le secteur du logement aidé (Effosse 2003).

Les effets sur l'entretien, ensuite, peuvent également être nuancés : l'examen détaillé des dépenses dans l'échantillon que nous avons étudié montre que c'est le revenu des propriétaires qui a servi de variable d'ajustement et que ceux-ci ont maintenu leurs dépenses d'entretien et de réparations, à l'exception de quelques périodes, comme celle qui précède immédiatement la loi de 1948. Le seul poste ayant été durablement affecté par le contrôle des loyers est celui de la peinture et de l'entretien des façades (obligation décennale). Les hausses de loyers, que ce soit avant 1914 ou après 1948, ne se traduisent que peu par une hausse des dépenses d'entretien, mais surtout par une augmentation du revenu des propriétaires. Dans l'ensemble, les résultats obtenus remettent en

⁶ Notons tout de même des travaux historiques qui ont plutôt cherché à en étudier la genèse et les évolutions (Morio 1976 ; Voldman 2013).

⁷ Même si en France la construction de logements sociaux dans l'entre-deux-guerres commence à être soutenue par l'investissement public.

question l'idée d'un lien mécanique entre les revenus tirés de l'immobilier et le niveau d'investissement.

Enfin, les effets sur la mobilité des locataires peuvent également être discutés. Certes, le turnover diminue durant l'entre-deux-guerres, mais il continue aussi de diminuer après 1948 (Bonneval 2016 ; Bonneval et Robert 2012). L'évolution du taux de rotation des locataires ne suit pas la chronologie des mesures de contrôle des loyers, qui sont loin de représenter un tout homogène entre 1914 et 1948. Symétriquement, les freins à la mobilité proviennent aussi très largement des loyers élevés : un ménage mobile doit souvent payer un loyer bien plus élevé s'il veut ne serait-ce que retrouver un logement équivalent à celui qu'il occupait, ce qui peut le décourager de déménager. Parmi les reproches faits au contrôle des loyers, celui de protéger les locataires installés figure en bonne place. L'objectif n'est toutefois pas illégitime en soi, surtout dans un contexte marqué par la résorption du parc locatif privé abordable dans les grandes villes et par les taux d'efforts des ménages locataires du privé, qui sont les plus concernés par les difficultés à payer leur logement.

Des enseignements historiques à tirer ?

On pourra objecter qu'apporter des nuances ne remet pas fondamentalement en cause l'existence d'effets pervers. Néanmoins, les écarts entre le discours dominant sur le contrôle des loyers et les résultats auxquels nous parvenons, ainsi que la remise en cause du postulat symétrique, à savoir que l'absence de régulation des loyers stimule mécaniquement l'entretien, la mobilité et la construction, conduisent à faire évoluer le regard sur ce type de mesure.

La situation actuelle est radicalement différente de celle de l'entre-deux-guerres et même, à bien des égards, opposée : l'inflation est faible, le niveau de la construction, bon an mal an, élevé et les difficultés de logement des ménages proviennent avant tout de sa cherté. De façon schématique, les orientations politiques sont aussi opposées : forte régulation des loyers et faible stimulation des marchés pendant l'entre-deux-guerres, importance des politiques incitatives au détriment de la régulation des marchés actuellement. Or, la stimulation du marché n'a en rien empêché la hausse des prix et des loyers dans les grandes agglomérations. Il nous semble que si un débat sur le contrôle des loyers doit avoir lieu, c'est autour de la question d'un rééquilibrage des politiques du logement vers plus de régulation. Sans prôner un retour des barèmes de prix ou du « loyer scientifique » de la loi de 1948, le débat actuel porte sur la réduction des écarts de loyers pour éviter des valeurs excessives (comme dans le dispositif qui avait été mis en place par la loi ALUR), ou encore sur l'instauration d'une certaine limitation des hausses lors du changement de locataire. Loin de n'être qu'un vestige de l'entre-deux-guerres, le contrôle des loyers se réinvente régulièrement dans le débat public, au gré des tensions que produit le fonctionnement « libre » du marché. Ce débat est sans doute plus utilement éclairé par l'apport de données empiriques nouvelles que par la réactivation d'un discours tout fait destiné précisément à éviter toute discussion sur le sujet.

Bibliographie

- BIT. 1930. « La politique du logement en Europe, la construction d'habitations à bon marché », Genève : Études et documents, série G, n° 3, 1930.
- BIT. 1960. « Le logement des travailleurs », Conférence internationale du travail, 44^e session, rapport VIII-1 et 2, question n° 8.
- Bonneval, L. 2011. « Le contrôle des loyers empêche-t-il l'investissement dans l'immobilier ? », *Métropolitiques*, octobre. URL : www.metropolitiques.eu/Le-contrôle-des-loyers-empêche-t-il-l-investissement-dans-l-immobilier.html?var_mode=calcul.
- Bonneval, L. 2016. « Les effets pervers du contrôle des loyers sur la mobilité résidentielle : une fausse évidence ? (Lyon 1900-1968) », *Histoire et Mesure*, n° 31, p. 61-84. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-histoire-et-mesure-2016-1-page-61.htm.

- Bonneval, L. et Robert, F. 2010. « Mesurer la rentabilité du placement immobilier. Le cas de l'immeuble de rapport à Lyon (1890-1968) », *Histoire et Mesure*, n° 25, p. 127-163. Disponible en ligne à l'URL suivant : <https://journals.openedition.org/histoiremesure/3908>.
- Bonneval, L. et Robert, F. 2012. « Peuplement du centre-ville et mobilité des locataires. Lyon, 1891-1968 », *Le Mouvement social*, n° 239, p. 91-112. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-le-mouvement-social-2012-2-page-91.htm.
- Bonneval, L. et Robert, F. 2013. *L'Immeuble de rapport : l'immobilier entre gestion et spéculation (Lyon 1860-1990)*, Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Bonneval, L., Robert, F., Goffette-Nagot, F., Verhage, R. et Lemire-Osborne, O. 2015. *Les Politiques publiques de contrôle des loyers, comparaisons internationales et enseignements historiques (1914-2014)*, rapport au ministère de l'Égalité des territoires et du logement – Plan d'urbanisme construction architecture (PUCA), Lyon. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.urbanisme-puca.gouv.fr/les-politiques-publiques-de-contrôle-des-loyers-a714.html.
- Effosse, S. 2003. *L'Invention du logement aidé en France : l'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Ellickson, R. C et Le Bris, D. 2019. « Les dégâts du contrôle des loyers en France (1914-1948) », *Métropolitiques*, janvier. URL : www.metropolitiques.eu/Les-degats-du-contrôle-des-loyers-France-1914-1948.html.
- Mengin, C. 2007. *Guerre du toit et modernité architecturale*, Paris : Éditions de la Sorbonne.
- Morio, S. 1976. *Le Contrôle des loyers en France (1914-1948)*, Paris : Centre de sociologie urbaine (CSU).
- Robert, F. 2017. « L'impact économique du moratoire et de l'encadrement des loyers (Lyon, 1914-1926) ». *Le Mouvement social*, n° 259, p. 79-97.
- Seldon, A. 1972. *Verdict On Rent Control*, Londres: Institute of economic affairs, n° 7.
- Topalov, C. 1987. *Le Logement en France, histoire d'une marchandise impossible*, Paris : PNFSP.
- Voldman, D. 2013. « L'encadrement des loyers depuis 1900, une question européenne », *Le Mouvement social*, n° 245, p. 137-147. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.cairn.info/revue-le-mouvement-social-2013-4-page-137.htm.

François Robert, historien, est ingénieur de recherche CNRS rattaché au laboratoire Triangle (action, discours, pensée politique et économique) de l'ENS de Lyon. Ses recherches sont ancrées dans les champs de l'histoire d'entreprise et de l'histoire urbaine. Il a contribué à de nombreux ouvrages portant sur ces thèmes. Récemment, il a publié avec Loïc Bonneval une étude socio-historique sur la rentabilité immobilière (*L'Immeuble de rapport : l'immobilier entre gestion et spéculation, Lyon, 1860-1990*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013). Son dernier ouvrage, toujours coécrit avec L. Bonneval, porte sur l'histoire d'une société immobilière, figure majeure de l'urbanisation lyonnaise (*De la rente immobilière à la finance. La Société de la rue Impériale. Lyon, 1854-2004*, Lyon, ENS Éditions, 2019).

Référence HALSHS : <https://cv.archives-ouvertes.fr/francois-robert>

Loïc Bonneval, sociologue, est maître de conférences à l'université Lyon-2. Il est rattaché à l'équipe Modes, espaces et processus de socialisation du Centre Max Weber (UMR 5283). Ses travaux portent sur les professionnels de l'immobilier et les marchés du logement, dans une perspective sociologique (*Les Agents immobiliers : pour une sociologie des acteurs des marchés du logement*, Lyon, ENS Éditions, 2011) et socio-historique (deux ouvrages coécrits avec François Robert : *L'Immeuble de rapport : l'immobilier entre gestion et spéculation, Lyon, 1860-1990*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013 et *De la rente immobilière à la finance. La Société de la rue Impériale. Lyon, 1854-2004*, Lyon, ENS Éditions, 2019).

Pour citer cet article :

Loïc Bonneval & François Robert, « Les limites de la doxa sur le contrôle des loyers », *Métropolitiques*, 21 mars 2019. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Les-limites-de-la-doxa-sur-le-controle-des-loyers.html>.