

Les dégâts du contrôle des loyers (France 1914-1948)

Robert C. Ellickson et David Le Bris

Loïc Bonneval, au terme d'une enquête sur l'immobilier lyonnais dans l'entre-deux-guerres, remettait en cause dans Métropolitiques l'idée des effets pervers du contrôle des loyers. À partir d'une relecture de leur travail, Robert Ellickson et David Le Bris soulignent, au contraire, les effets pervers du dispositif appliqué en France de 1914 à 1948.

Dans un article de *Métropolitiques* publié en 2011, le sociologue Loïc Bonneval assure que le sévère contrôle des loyers, appliqué en France entre 1914 et 1948, n'a pas entamé la rentabilité de l'investissement en immobilier locatif. Il ne conteste pas la gravité de la pénurie de logements que les Français ont endurée pendant l'entre-deux-guerres, ni l'effondrement de la construction immobilière. Mais, en mettant en avant que la rentabilité pour l'investisseur ne fut pas si mauvaise, Bonneval ouvre implicitement la voie pour de nouvelles expérimentations de contrôle des loyers. Tout en saluant la qualité de la recherche historique de Bonneval et sa volonté de remettre en question les idées convenues, nous affirmons que son analyse économique est infondée. En effet, elle se base sur un indicateur marginal (la rentabilité de celui qui rachète un immeuble aux loyers bloqués) alors que les rentabilités qui importent sont celle du propriétaire existant et encore plus celle du constructeur potentiel. Si des contrôles stricts sur les loyers trouvent un soutien politique parce qu'ils confèrent certains avantages, comme une meilleure sécurité d'occupation pour les locataires en place, les innombrables coûts de ces contrôles compensent largement ces avantages.

Les effets néfastes d'un strict contrôle des loyers : un consensus économique

Dans un sondage de 40 questions posées à des économistes américains en 1990, la proposition selon laquelle « Un plafond sur les loyers réduit la quantité et la qualité des logements disponibles » attire plus de soutien que toute autre : 76,3 % répondent « en général, d'accord » avec la déclaration et 16,6 % supplémentaires « d'accord avec des réserves » (Alston *et al.* 1992, p. 204). Dans un sondage similaire auprès d'économistes français en 2006, à la question de savoir si « Le contrôle des loyers renforce la pénurie de logements », 21 % sont « absolument d'accord », 45 % « plutôt d'accord » contre seulement 19 % « plutôt en désaccord » et 7 % « absolument pas d'accord » (Wasmer et Mayer 2009, question 57). Alors que les économistes sont en désaccord sur la plupart des sujets, cette croyance très largement partagée apparaît remarquable. C'est précisément ce consensus que Loïc Bonneval se propose de mettre en question.

L'influence de Paul Samuelson peut expliquer pourquoi les économistes américains sont particulièrement hostiles au contrôle des loyers. Tout au long de sa carrière, celui qui figure parmi les plus éminents économistes du XX^e siècle, politiquement centriste, a invoqué le contrôle des loyers entre les deux guerres en France comme l'exemple parfait de législation absurde qui fait le

mal en pensant faire le bien¹. Peut-être à cause de Samuelson, les références à cet épisode de l'histoire française ont longtemps été un élément de base dans l'enseignement de la microéconomie aux États-Unis. Ironiquement, cette histoire semble être moins connue en France, y compris dans les départements d'économie.

En 1948, la France a finalement assoupli la stricte réglementation sur les loyers qui prévalait depuis 1914². À cette date, les locataires français ne versaient en moyenne que 2 % de leurs revenus en loyers, contre 15 % à 20 % en 1914³. Dans un discours de 1949, Eugène Claudius-Petit, le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, affirmait que l'année précédente les ménages français avaient dépensé sept fois plus en tabac qu'en loyer. L'immobilier n'était plus rentable. Comme la théorie économique classique le prévoit, les propriétaires ont réagi aux contrôles des loyers en réduisant considérablement les dépenses d'entretien, les investisseurs potentiels sont devenus bien plus réticents à construire et les locataires ont vu leur mobilité entravée.

Rentabilité, mais pour qui ?

Bonneval se concentre dans son enquête sur les effets du contrôle des loyers sur la rentabilité obtenue par celui qui *rachète* un immeuble à loyers contrôlés⁴. C'est passer à côté de l'essentiel. Cet acheteur, conscient du contrôle des loyers, obtient la rentabilité appropriée en achetant moins cher. Bonneval reconnaît que c'est effectivement ce qui s'est passé à Lyon⁵.

Beaucoup plus importants, quant à leurs conséquences économiques, sont les effets du contrôle des loyers sur la rentabilité obtenue par le *propriétaire existant* et, encore plus, sur celle du *potentiel constructeur* de nouveaux immeubles d'habitation.

À partir de 1914, le contrôle des loyers a infligé des pertes catastrophiques aux propriétaires d'immeubles locatifs. Le livre de Bonneval et Robert (2013), qui analyse les archives d'une firme gérant des dizaines d'immeubles à Lyon de 1870 à 1968, confirme ce fait. Il montre que de 1913 à 1948, la valeur réelle des immeubles d'habitation a chuté de 90 % à Lyon comme à Paris⁶. Thomas Piketty, dans une analyse indépendante, observe une baisse similaire⁷.

Une autre preuve de l'ampleur de ces pertes est fournie par l'histoire de La Fourmi Immobilier, une société qui possédait les mêmes 15 immeubles parisiens pendant la plus grande partie du XX^e siècle. La société n'était pas endettée et distribuait en dividendes presque tous les loyers perçus. Avec le blocage des loyers, ces dividendes baissent drastiquement en valeur réelle (ajustée de l'inflation) : par rapport à 1914, ceux de 1939 sont en baisse de 50 % et ceux de 1948 affichent –

¹ Voir Paul Samuelson, *Economics* (8^e édition, 1970, p. 372), et *PBS News Hour*, « Samuelson on Economics and Behavior », 25 décembre 2009 (dans lequel Samuelson affirme de manière exagérée et sans référence précise que « la France n'a pas construit de logements entre les deux guerres, principalement à cause d'un contrôle des loyers ininterrompu »).

² La fameuse loi de 1948, réputée aujourd'hui pour les faibles loyers des quelques logements toujours sous son empire, visait initialement à permettre une hausse des loyers gelés depuis 1914.

³ Willis (1950, p. 82), citant « La crise du logement et la législation des loyers. », *Notes documentaires et études* (1948), n° 1 028, Direction de la documentation, Paris, p. 4.

⁴ De plus, Bonneval surestime cette rentabilité en adoptant un calcul inapproprié. Il additionne les valeurs réelles de tous les loyers perçus mais sans actualiser leurs valeurs, ce qui est pourtant nécessaire pour tenir compte de la valeur temps de l'argent ; le même franc-or valait plus perçu en 1920 qu'en 1938, parce qu'un propriétaire en 1920 pouvait réinvestir ce franc et en obtenir de la rentabilité. Pour ajouter, et même seulement comparer, des flux monétaires reçus à différentes dates, il est nécessaire de les convertir en base commune en actualisant leurs valeurs à une date unique. L'argument développé dans Bonneval et Robert (2010, p. 156) contre l'utilisation standard du taux de rentabilité interne ne justifie pas de ne pas utiliser des valeurs actualisées.

⁵ Bonneval (2011, p. 4) : « les prix des immeubles se sont ajustés à ceux des loyers ».

⁶ Voir Bonneval et Robert (2013, figure p. 153), qui se base sur l'étude de Jacques Friggitt sur Paris et les résultats des auteurs sur Lyon.

⁷ Piketty (2003, p. 1 020) affirme que la baisse est de 90 % entre 1913 et 1950.

95 %. Conséquence logique, à la Bourse de Paris, l'action La Fourmi chute, en 1939, à 8 % de sa valeur d'avant-guerre et, en 1948, à seulement 6 % (Simonnet *et al.* 1998, p. 128).

La chute dramatique des prix des immeubles d'habitation dans l'entre-deux-guerres confirme parfaitement la théorie économique dominante quant aux effets du contrôle des prix. Le propriétaire d'un actif, comme un immeuble locatif ou une action comme celle de La Fourmi, s'attend à recevoir à la fois un flux de revenus généré par l'actif, ainsi que le produit de la vente lorsque l'actif est revendu. La valeur de marché d'un actif est la somme de ces flux de revenus futurs, actualisés à la valeur d'aujourd'hui. Le contrôle des loyers réduit donc la valeur des immeubles existants en abaissant à la fois les revenus locatifs attendus et le montant prévisible à la revente. À l'inverse, un assouplissement inattendu du contrôle des loyers – par exemple, les réformes de la loi 1948 – peut faire remonter la valeur des constructions existantes.

En 1938, la valeur réelle des loyers perçus par La Fourmi ne représentait plus que 42 % des montants d'avant 1914 et, en 1948, moins de 5 %. Bonneval et Robert montrent des effondrements similaires à Lyon (2013, p. 88). Ce n'était vraiment pas une époque rentable pour un propriétaire d'immeuble en France.

Les propriétaires ont réagi à leur perte de revenus en réduisant au maximum les dépenses d'entretien. Les immeubles soumis au contrôle de loyers ont en effet toujours tendance à être mal entretenus⁸. Le contrôle des loyers non seulement réduit les ressources financières des propriétaires, mais réduit aussi leur incitation à entretenir, car un locataire bénéficiant d'un loyer avantageux est susceptible de rester en place quel que soit l'état du logement⁹. Bonneval et Robert s'accordent à dire que les immeubles d'habitation qu'ils observent souffraient d'un manque d'entretien pendant l'entre-deux-guerres¹⁰.

Un frein aux nouvelles constructions

Plus important pour l'ensemble des Français, la rigueur du contrôle des loyers de l'entre-deux-guerres a également découragé la construction de nouveaux logements locatifs. Un investisseur qui envisage de construire un nouvel immeuble s'attend dès lors à recevoir à la fois moins de revenus locatifs et, au moment de la revente, un prix inférieur à ce qu'il aurait été sans le blocage. Dans le même temps, les coûts de construction augmentaient parce que l'inflation des prix des matériaux de construction et des salaires des travailleurs n'était pas bloquée comme les loyers. En francs constants, le coût de construction d'un bâtiment standard augmente d'environ 40 % de 1914 à 1938 (Bonneval et Robert 2013, p. 224), tandis que la valeur réelle des loyers diminue d'environ 60 % (p. 88). La plupart des investisseurs ont donc renoncé, à juste titre, à financer de nouveaux immeubles locatifs durant cette période¹¹. Contrairement au cas, mis en exergue par Bonneval, d'un immeuble existant, racheté à bas prix pour maintenir la rentabilité, le coût de construction d'un immeuble ne peut s'ajuster à la baisse. La construction d'immeubles locatifs perd durablement toute rentabilité, ce qui dissuade les nouvelles constructions tant que le blocage est maintenu.

⁸ Voir Sims (2007, p. 143-44), constatant que les logements à loyer contrôlé étaient plus susceptibles d'être mal peints et enduits.

⁹ La vétusté et, de manière plus générale, la qualité d'un logement est une caractéristique relative qui se prête mal à des comparaisons temporelles, mais selon *Études et conjoncture*, le nombre d'habitations « vétustes » en France est passé de 150 000 en 1911 à 2 800 000 en 1939 ; lu dans Hirsch (1984, p. 283), citant « Le problème du logement », *Études et conjoncture*, série « Union française » (1947). Voir aussi Bertheim (1948, p. 50-51), décrivant l'état déplorable des logements français à la fin des années 1940.

¹⁰ Bonneval et Robert (2013, p. 120-122). Ce manque d'entretien perdure encore quelques années après 1948 car cette loi ne rétablit pas des prix de marché et les incitations à l'entretien qui vont avec.

¹¹ Parce que la construction d'un immeuble d'habitation était rarement rentable pendant l'entre-deux-guerres, de nombreux nouveaux logements, peut-être la plupart, étaient des maisons individuelles construites par les ménages pour se loger eux-mêmes (Hirsch 1984, p. 268).

Avant la création de l'INSEE en 1946, il n'existait pas de statistique exhaustive sur la construction d'immeubles composés de plusieurs logements et la démonstration d'une relation de causalité est délicate à établir¹². Cependant, deux estimations de la production de logements entre les deux guerres appuient l'idée que le contrôle des loyers a dissuadé la construction à une époque où une grande majorité des foyers était locataire. Un rapport de l'INSEE indique que 1,8 million de logements de tous types ont été construits en France entre 1919 et 1939 ; et pour la même période, un autre document officiel fournit un chiffre encore plus bas, avec 1,5 million de logements¹³. Dans les deux cas, bien moins que les 4 millions construits en Allemagne et les 3,7 millions réalisés en Grande-Bretagne¹⁴. La plupart des analystes ont attribué une grande part de cette production anémique au régime français de contrôle des loyers¹⁵.

La mobilité des locataires entravée

De nombreuses études, en France et ailleurs, confirment que le contrôle des loyers décourage les changements de locataires¹⁶. Pour éviter de renoncer aux avantages d'un loyer inférieur au marché, un travailleur peut refuser un meilleur emploi dans un endroit éloigné, ou un grand-parent peut renoncer à se rapprocher de ses enfants et petits-enfants. Les données de Bonneval et Robert indiquent que la rotation annuelle des locataires à Lyon a chuté, de 12 % par an avant 1914, à seulement 5 % par an dans les années 1920 et 1930 (2013, p. 130).

Plus généralement, les contrôles de loyers stricts augmentent les taux d'occupation et empêchent que la demande des ménages rencontre l'offre locative. « Rien à louer » sera le titre choisi par Bertrand de Jouvenel (1948) pour son argumentaire polémique contre la réglementation des loyers. Bonneval et Robert confirment que les taux d'occupation des appartements à Lyon étaient supérieurs à ceux d'avant la Première Guerre mondiale (p. 125-126). Un loyer artificiellement bas incite un locataire qui n'y a pas intérêt à continuer d'occuper une maison ou un appartement qu'il aurait autrement abandonné (Glaeser et Luttmer 2003). Ainsi, lorsque les contrôles sont rigoureux, un appartement avec trois chambres peut finir par être occupé par une personne seule.

Les coûts d'administration du contrôle des loyers

Les contrôles coûtent du temps et de l'argent. Ces frais sont supportés par les contribuables qui financent les tribunaux et les organismes publics gérant les contrôles des loyers, et par les propriétaires d'immeubles et les locataires eux-mêmes. Une fois un contrôle des loyers institué, il est politiquement très difficile de l'abroger quand bien même ses effets préjudiciables sont flagrants. En France, il faudra attendre les bouleversements causés par la Seconde Guerre mondiale pour que les loyers puissent être débloqués. Mais réformant le système en 1948, le législateur français s'est révélé incapable de balayer complètement le passé. Pour sortir les logements du régime du blocage, la loi de 1948 a créé un mécanisme administratif incroyablement complexe pour la détermination d'un loyer légal prétendument scientifique. Ce système kafkaïen s'est efforcé d'évaluer chaque mètre carré d'un logement loué, en combinant de multiples variables comme l'ensoleillement, la proximité des magasins ou les postes d'eau chaude... On peut imaginer les conflits entre propriétaires et locataires que cette procédure a créés. Pour certains logements, le calcul de ce « loyer scientifique » de 1948 reste encore en usage aujourd'hui.

¹² Croizé (2009, vol. 2, p. 100-109) décrit les incertitudes des données existantes.

¹³ Voir référence suivante.

¹⁴ Newsome (2009, p. 27), citant « La reconstruction en France », *Documents économiques* (1947), n° 31, p. 75. D'autres facteurs ont bien entendu influencé ces chiffres. La population de la France est restée stable entre 1914 et 1939, alors que les populations de l'Angleterre et de l'Allemagne étaient en croissance.

¹⁵ Voir les sources dans les notes de bas de page dans Bonneval et Robert (2013, p. 16-17).

¹⁶ Par exemple, Munch et Svarer (2002).

Le travail empirique de Bonneval et Robert est remarquable. Leur étude des immeubles locatifs de Lyon constitue un apport précieux à la connaissance de l'économie et de la gestion de l'immobilier. Bonneval décrit avec un soin minutieux les positions des nombreux chercheurs avec lesquels il est en désaccord. Et le livre de Bonneval et Robert est une mine de citations pour cet épisode important et relativement négligé de l'histoire économique et politique de la France.

Pourtant, l'interprétation des faits historiques qu'il propose est très fragile. Elle s'appuie sur un indicateur marginal pour remettre en cause la vision classique des effets délétères du contrôle des loyers établi en France après 1914. Une lecture plus minutieuse des faits qu'ils établissent confirme que la législation sur le logement en France entre 1914 et 1948 constitue un cas d'école des effets négatifs d'un strict contrôle des loyers. Les chocs économiques du XX^e siècle furent l'occasion pour les États d'intervenir profondément dans l'activité économique et notamment dans la relation entre propriétaire et locataire (Voldman 2016). Vestiges de ces interventions, des contrôles des loyers, légers par rapport à celui de la France de l'entre-deux-guerres, existent encore aujourd'hui à New York ou en Allemagne¹⁷.

En ce début du XXI^e siècle, le contexte politique incite certains à remettre le contrôle des loyers sur le devant de la scène. Mais les décideurs politiques se doivent de ne toucher aux réglementations sur les loyers que d'une main tremblante. Ils doivent conserver à l'esprit les dégâts causés dans le passé par des politiques pourtant bien intentionnées.

Bibliographie

- Alston, R., Kearn, J. et Vaughan, M. 1992. « Is There a Consensus among Economists in the 1990s ? », *American Economic Review*, vol. 82, n° 2, p. 203-209.
- Arnott, R. 1995. « Time for Revisionism on Rent Control ? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 1, p. 99-120.
- Bertheim, C. 1948. « Housing in France », *Land Economics*, vol. 24-1, p. 49-62.
- Bonneval L. 2011. « Le contrôle des loyers empêche-t-il l'investissement dans l'immobilier ? », *Métropolitiques* [en ligne]. 12 octobre. URL : www.metropolitiques.eu/Le-contrôle-des-loyers-empêche-t-il-l-investissement-dans-l-immobilier.html.
- 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. 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.
- Croizé, J.-C. 2009. *Politique et configuration du logement en France (1900-1980)*, thèse des sciences de l'homme et société, université Paris Nanterre.
- de Jouvenel, B. 1948. « No Vacancies », réédité dans *Institute of Economic Affairs, Verdict on Rent Control*, 1972, p. 33-47.
- Glaeser, E. et Luttmer, E. 2003. « The Misallocation of Housing under Rent Control », *American Economic Review*, vol. 93, n° 4, p. 1027-1046.
- Hirsch, A. 1984. « Le Logement », in A. Sauvy (dir.), *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, vol. II, Paris : Economica, p. 262-294.
- Munch, J. et Svarer, M. 2002. « Rent Control and Tenancy Duration », *Journal of Urban Economics*, vol. 52, n° 3, p. 542-560.
- Newsome, B. 2009. *French Urban Planning 1940-1968*, New York : Peter Lang.
- Piketty, T. 2003. « Income Inequality in France, 1901-1998 », *Journal of Political Economy*, vol. 111, n° 5, p. 1004-1042.

¹⁷ Arnott (1995, p. 102) offre une défense partielle des contrôles doux de loyers dits de « seconde génération ».

- Richard, M., Kearl, J. et Vaughan, M. 1992. « Is There a Consensus Among Economists in the 1990s ? », *American Economic Review*, vol. 82, n° 2, p. 203-209.
- Simonnet, F., Gallais-Hamonno, G. et Arbulu, P. 1998. « Un siècle de placement immobilier. L'exemple de la fourmi immobilière », *Journal de la société française de statistique*, vol. 39, n° 2, p. 95-135.
- Sims, D. 2007. « Out of Control », *Journal of Urban Economics*, vol. 51, n° 1, p. 129-152.
- Voldman, D. 2016. *Locataires et propriétaires. Une histoire française*, Paris : Payot.
- Wasmer, E. et Mayer, T. 2009. « Is There a Consensus among French Economists ? », MPR Paper 18584, University Library of Munich, Germany.
- Willis, J. 1950. « A Short History of Rent Control Laws », *Cornell Law Review*, vol. 36, n° 1, p. 54-94.

Robert C. Ellickson est Walter E. Meyer Professor Emeritus de Property et Urban Law et Professorial Lecturer en droit à la Yale Law School. Nombre de ses publications sont consacrées aux politiques du logement.

David Le Bris est professeur associé en finance à la Toulouse Business School. Ses recherches se concentrent sur l'histoire financière, notamment celle de l'immobilier. Il a récemment publié « Quelle gouvernance pour le financement immobilier ? Le cas du Crédit foncier de France au XIX^e siècle », *Revue d'économie politique*, n° 126, vol. 4 (2016) et « Comment donner une valeur à l'immobilier ? », *Histoire et Mesure*, n° 31 (2016).

Pour citer cet article :

Robert C. Ellickson & David Le Bris, « Les dégâts du contrôle des loyers (France 1914-1948) », *Métropolitiques*, 28 janvier 2019. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Les-degats-du-contrôle-des-loyers-France-1914-1948.html>.