

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 26 (1954)

Heft: 3

Artikel: Commission économique pour l'Europe : la politique des loyers dans les pays d'Europe

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-124273>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 01.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

LA POLITIQUE DES LOYERS
DANS LES PAYS D'EUROPE*

Le tableau 2 montre que la fraction du revenu des classes travailleuses consacrée au loyer a diminué dans tous les pays depuis la guerre. L'ordre de grandeur de cette diminution varie naturellement d'un pays à l'autre suivant les différences dans le mouvement du taux des loyers.

Tableau 2
Le loyer exprimé en pourcentage du total
des dépenses familiales

Pays	Avant guerre		1947	1953 premier trimestre
	Année	%	%	%
Belgique	1938	11	5,6	7,8
Danemark	1931	15,1	8,8 ¹	8,1
France	1928	8,1	1,3 ¹	3,4
Allemagne occidentale	1936	13,1 ²		9,8
Italie	1938	10	0,5	1,8
Pays-Bas	1938	11,5	6,7	5,6
Norvège	1927-28	12,7	7,2	7,8
Suède	1938-39	11,2 ³	8,4	8,2
Suisse	1936-37	18,8		12,2
Royaume-Uni	1938	11,3 ³	7,6	7,4

Note : Pour l'Allemagne occidentale, le Danemark, la Norvège et la Suisse, les pourcentages sont tirés de monographies sur les dépenses familiales et se rapportent aux travailleurs manuels. Pour la Belgique, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, les pourcentages ont été tirés des statistiques du revenu national ; ils se rapportent à l'ensemble de la population et peuvent englober d'autres dépenses de logement telles que contributions foncières et dépenses de consommation d'eau.

¹ 1948.

² Territoire compris à l'intérieur des frontières allemandes de 1936.

³ Pour la Suède, le pourcentage établi d'après le budget familial des travailleurs manuels était de 14,7 en 1933 ; pour le Royaume-Uni, il était de 12,6 en 1937-38.

Il est difficile d'obtenir des chiffres sûrs, et difficile aussi de les interpréter, car les dimensions et le confort des habitations ne sont pas nécessairement les mêmes qu'avant la guerre et aussi du fait du relèvement des revenus, imputable à un plus haut niveau de l'emploi. Dans l'ensemble, la proportion du revenu consacrée au loyer des habitations de construction récente non assujetties au contrôle est à peu près la même qu'avant la guerre, mais les personnes qui vivent dans des logements de construction ancienne consacrent à leur loyer une fraction beaucoup plus faible de leur revenu. L'abaissement de la fraction du revenu familial affectée au paiement du loyer par les personnes qui vivent dans des logements d'avant guerre ne dépasse probablement cinq pour cent en moyenne dans aucun pays, si ce n'est peut-être en Italie.

3. LES EFFETS DU BLOCAGE DES LOYERS

Le chapitre qui précède a montré que les politiques actuelles en matière de loyer ont pour effets immédiats, tout d'abord une tendance au blocage des loyers et, par conséquent, au maintien du niveau général de ces

* Voir *Habitation*, Nos 1 et 2 1954.

derniers au-dessous du niveau « économique »¹, même si l'on tient compte du niveau qu'atteindront probablement à la longue les subventions, et, en second lieu, la création d'une multiplicité de marchés du logement. Il peut s'ensuivre un certain nombre de conséquences étudiées aux alinéas ci-après.

La première tendance à laquelle donne naissance le blocage des loyers, c'est la création ou l'intensification de la pénurie de logements par suite du grossissement de la demande, mais il est difficile de déterminer quantitativement dans quelle mesure la pénurie actuelle peut être imputée au contrôle des loyers. L'Allemagne occidentale est le seul pays du groupe étudié où la pénurie matérielle de logements, qui s'explique dans une large mesure par les dommages de guerre et par l'afflux des réfugiés, donne la quasi-certitude que l'on ne saurait équilibrer le marché des logements sur la base du loyer « économique ». Dans d'autres pays, tels que le Danemark et le Royaume-Uni, le nombre des nouveaux logements construits depuis la guerre semble avoir été de pair avec l'accroissement de la population. La modicité des loyers doit avoir contribué à l'intensification de la demande de logements, mais d'autres facteurs, tels que le développement de l'emploi, le relèvement du revenu réel moyen et les modifications de la composition par âge de la population doivent également avoir joué leur rôle dans ce processus. Il convient en outre de se rappeler que, dans ces deux pays, comme probablement dans tous les pays étudiés, la pénurie de logements sévissait déjà avant la guerre, et nulle part le taux de la construction n'a été suffisant pour que soit rattrapé le retard acquis². On peut affirmer sans crainte d'erreur que, quelque effet qu'ait pu avoir le contrôle des loyers, la pénurie fondamentale de logements subsiste.

Alors que le faible niveau général des loyers est en partie cause de la pénurie de logements et a, par conséquent, des effets préjudiciables sur la répartition des logements, la mobilité de la main-d'œuvre et l'entretien des immeubles, la diversité des taux des loyers dont il est question au chapitre précédent peut, en fait, nuire davantage à une répartition équitable des logements entre les locataires ou à la mobilité de la main-d'œuvre, que ne le fait la faiblesse de la moyenne générale des loyers. Les distinctions prévues par la loi, qui sont surtout fonction des dates de construction, ont créé pour les habitations locatives une série presque ininterrompue de marchés où un produit à peu près analogue se paye des prix différents. Normalement, les loyers varieraient selon la courbe de la demande, suivant que celle-ci porte sur une catégorie d'habitations plutôt que sur une autre ou sur une localité plutôt que sur une autre, mais le contrôle des loyers impose une règle rigide au mouvement des différents loyers. D'une part, il est illégitime de relever les loyers et, d'autre part, il est improbable qu'ils baissent, le niveau actuel étant généralement bas.

¹ On entend ici par « loyer économique » le taux de loyer nécessaire pour assurer l'amortissement du capital immobilier en fonction du coût de remplacement.

² Voir *Le Problème de l'Habitat en Europe : Etude préliminaire*, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Genève, octobre 1949 (Document E/ECE/110) et « Le problème du logement en Europe depuis la guerre », *Bulletin économique pour l'Europe*, vol. IV, No 1, Genève, avril 1952.

Utilisation des logements existants

La faiblesse du niveau général des loyers et la disparité arbitraire entre les loyers de logements analogues ont tendance à empêcher une répartition judicieuse des logements entre les familles et à réduire la mobilité de la main-d'œuvre entre les diverses localités. Il est beaucoup de familles qui ne sont guère incitées à quitter le lieu où elles se trouvaient au moment de la mise en vigueur du contrôle. Et pourtant, leurs besoins changent au fur et à mesure que le nombre des enfants augmente, ou que des enfants quittent le foyer. La distance à parcourir entre le domicile et le lieu de travail a tendance à augmenter et les travailleurs hésitent à accepter une autre situation si elle doit les entraîner trop loin de chez eux. Les Pays-Bas, par exemple, ont éprouvé des difficultés de ce fait. On y trouve souvent qu'un logement de cinq pièces construit avant 1940 a un loyer plus faible qu'un logement de trois pièces construit en 1952. Cela dépend, cependant, en grande partie de la superficie et du caractère du pays. En Belgique, les travailleurs n'ont jamais éprouvé beaucoup de difficultés à se rendre chaque jour de leur domicile à leur lieu de travail et vice versa, étant donné la densité du réseau ferré et la fréquence des trains. En outre, l'insuffisance de la mobilité de la main-d'œuvre peut être due à des causes totalement différentes. Au Royaume-Uni, depuis la fin de la guerre, la pénurie d'habitations a nui au déplacement de la main-d'œuvre vers les principales régions industrielles, malgré la constance des efforts accomplis pour construire plus de logements. On n'a guère, ou pas de preuves que ces difficultés soient imputables à la faiblesse des loyers réglementés. Elle s'expliquent plutôt par l'insuffisance de la main-d'œuvre dans l'industrie du bâtiment des régions où le besoin de logements se fait sentir, et peut-être aussi par le fait que les autorités locales ont un quasi-monopole en matière de construction, d'où un conflit inévitable entre la demande que sont normalement appelées à satisfaire ces autorités par suite de la pénurie générale de logements et la demande particulière de l'industrie. La faiblesse du taux des loyers réglementés dans d'autres secteurs a suscité des difficultés particulières aux *New Town Corporations* au Royaume-Uni, qui ont évidemment dû construire tous leurs logements au prix de revient d'après guerre. Les rapports annuels de ces sociétés révèlent parfois que la disparité entre le loyer de ces logements et les loyers des autres habitations a jusqu'à un certain point limité le volume de la demande dont ils font l'objet de la part de la main-d'œuvre industrielle.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure l'espace habitable est mal employé. Que dans aucun pays on n'ait chiffré la pénurie générale absolue ne prouve rien en réalité, car cela n'empêche pas, comme on le constate généralement, qu'une pénurie de logements sévit dans certaines localités, ou que le pays manque de logements de certaines catégories, ceux qui conviennent pour des familles sans enfants, par exemple. Au Danemark, on a constaté de 1940 à 1950 un surpeuplement des petits logements d'une à deux pièces, tandis que diminuait la densité d'occupation des logements plus vastes de trois pièces ou plus. D'après les données du recensement effectué au Royaume-Uni le 8 avril 1951, on a évalué à 15 430 000 le nombre des ménages constitués de virtuels, contre 13 312 000 logements occupés ; le déficit apparent est donc de 2 100 000 logements, soit 300 000 logements à construire par an pendant sept ans, si même la destruction des taudis ne faisait aucun progrès et si aucune maison ne devenait inhabitable dans l'intervalle³. L'auteur de cette évaluation fournit plusieurs raisons pour démontrer que cette comparaison simple donne une idée fort exagérée de la pénurie de logements.

³ Voir le recensement « *People and Homes* », par C.-F. Carter, *London-Cambridge Bulletin*, mars 1953.

En augmentant le niveau général des loyers, on encouragerait la division des grandes maisons en logements séparés et la cohabitation, mais cela de manière très inégale. Comme en Ecosse et dans le Nord, les logements sont déjà très surpeuplés, et comme la cohabitation est probablement développée à l'excès dans l'agglomération londonienne, ce serait dans d'autres parties du pays que la population renoncerait à l'espace excédentaire qu'elle occupe. On ne peut présumer que c'est là où se fait sentir le besoin de nouveaux logements que l'on libérera des logements supplémentaires : par exemple, il faut de nouveaux logements dans l'agglomération londonienne, mais ce n'est guère là que l'on en trouvera. Il semble donc qu'il faille en conclure que si la modicité actuelle des loyers accentue quelque peu la pénurie de logements, elle n'en est nullement la cause. En outre, comme on l'a montré⁴, si même la pénurie elle-même disparaissait, le problème du logement au Royaume-Uni, dû au surpeuplement en Ecosse et dans le Nord, au trop grand nombre de cas de cohabitation dans l'agglomération londonienne, à la très grande proportion de logements défectueux ou vétustes dans la plupart des villes industrielles et dans beaucoup de régions rurales, n'en subsisterait pas moins.

Aucun pays n'a essayé de mettre au point des mesures d'ensemble pour répartir l'espace habitable, bien que le « rationnement » des logements soit le corollaire logique du contrôle des loyers. Néanmoins, tous les pays s'efforcent dans une certaine mesure d'utiliser plus pleinement les logements disponibles. Le contrôle des pouvoirs publics est généralement limité aux maisons appartenant à l'Etat, aux administrations publiques ou aux collectivités, et aux nouvelles maisons dont la construction a été facilitée par des subventions. Dans certains cas, au Danemark, par exemple, les autorités peuvent attribuer tous les logements vacants à des locataires qui en ont besoin. En Finlande, il est certains districts où les locataires peuvent être priés de ne pas occuper plus d'une pièce par personne. En Belgique, les sociétés immobilières peuvent demander à leurs locataires d'échanger des logements. En général, pourtant, il n'est pris aucune mesure administrative pour évincer les familles de logements qui sont, ou sont devenus, trop vastes pour elles. Dans certains pays, on a proposé d'instituer des taxes spéciales sur l'espace habitable excédentaire, mais c'est seulement dans un petit nombre de villes françaises que ce régime a été, sans grande rigueur, institué.

L'autre aspect de la mauvaise répartition et de l'utilisation insuffisante des logements, c'est l'inégalité qui règne entre usagers. Certains d'entre eux sont forcés de louer des logements à loyer élevé, d'acheter une maison, ou de se passer d'un logement convenable, et ce ne sont pas nécessairement ceux qui méritent le moins d'intérêt qui se trouvent dans cette situation. C'est ainsi qu'en Allemagne occidentale, les familles dont le logement a été détruit par les bombardements, ou les réfugiés, sont *forcés* de louer de nouveaux logements à des loyers considérablement supérieurs au niveau moyen. Dans tous les pays, les nouveaux mariés sont désavantagés. Tel est particulièrement le cas des pays où l'activité du bâtiment est relativement faible. Une enquête par sondage récemment effectuée dans la région parisienne, par exemple, a révélé qu'une fraction anormalement élevée de jeunes ménages était dans l'impossibilité de trouver un logement raisonnable et de fonder un foyer⁵.

Le problème de l'entretien du patrimoine immobilier

Bien que seule la Suisse ait expressément prévu dans sa législation des dispositions spéciales en cas d'aug-

⁴ Voir le recensement « *People and Homes* », *ibid.*

⁵ *Population*, octobre-décembre 1952, page 617.

mentation du coût de l'entretien et des autres dépenses courantes, l'augmentation générale des loyers a pour objet d'indemniser partiellement le propriétaire de l'accroissement des frais d'entretien. Dans nombre de pays, en outre, il peut être accordé, dans des cas particuliers, une hausse du prix du loyer permettant de couvrir les frais d'entretien. Un problème se pose, qui résulte dans une certaine mesure du maintien de la réglementation des loyers, lorsque la mise de fonds exigée par les répartitions est très importante. En France, on a résolu partiellement la difficulté en créant un Fonds national d'amélioration de l'habitat destiné à subventionner les réparations et les rénovations de logements. Le fonds est constitué par le produit d'un prélèvement de 5 % sur les loyers des anciennes maisons soumises à la loi de 1948, et par des avances et des avances de l'Etat. Les propriétaires d'Allemagne occidentale peuvent obtenir des prêts à faible intérêt pour la réparation des locaux d'habitation. D'une manière générale, les habitations appartenant à l'Etat ou aux collectivités publiques, ou construites avec l'appui des pouvoirs publics, occupent une situation privilégiée du fait que les propriétaires sont autorisés à mettre les frais d'entretien à la charge des locataires, lorsque ces frais sont plus élevés, ou qu'ils bénéficient de subventions supplémentaires. Ce qui importe davantage encore, c'est que, dans plusieurs pays, lorsque les dépenses augmentent, elles tombent à la charge du locataire qui doit faire les frais de certaines réparations ainsi que des dépenses courantes.

Le fait que l'on permet une hausse des loyers réglementés ne signifie pas, en règle générale, que le supplément de revenu soit nécessairement dépensé pour l'amélioration de l'entretien des locaux. Le montant des fonds consacrés à l'entretien des logements dépend beaucoup plus de ce que les propriétaires comptent en tirer que du rapport entre le loyer actuel et celui d'avant guerre. Il est rare que le revenu du propriétaire soit réduit dans des proportions telles qu'il se trouve dans l'incapacité totale de subvenir aux frais d'entretien, quoiqu'en contrepartie, une baisse de son revenu soit susceptible d'avoir un effet nuisible sur l'état des locaux qui lui appartiennent. Dans tous les pays, le propriétaire est tenu, en droit, d'entretenir les habitations dans un état convenable et le défaut d'entretien ne peut donc dépasser certaines limites, mais il peut incontestablement aller assez loin pour être une grave source d'ennuis pour le locataire et se révéler très dommageable du point de vue social.

Le contrôle des loyers, notamment là où la pénurie de logements sévit particulièrement, place les propriétaires dans une forte position vis-à-vis de leurs locataires. Le propriétaire peut dire aux locataires : « C'est à prendre ou à laisser », et demeurer totalement indifférent à leur bien-être et à leurs vœux. C'est peut-être ce facteur, plutôt que le manque d'argent, qui explique l'insuffisance de l'entretien lorsque les loyers sont fixés par le contrôle à un niveau peu élevé.

Il est difficile de prouver par des faits précis que le contrôle des loyers est la cause d'une aggravation de l'état des immeubles, bien que dans certains pays on se plaigne fréquemment du nombre considérable de maisons trop vétustes. Au Royaume-Uni, par exemple, bien plus de la moitié du patrimoine immobilier a été construite avant la première guerre mondiale et une proportion non négligeable date de plus de cent ans. Il va de soi qu'il est difficile et onéreux d'entretenir de vieilles maisons. Dès avant la deuxième guerre mondiale, on admettait qu'il faudrait accélérer le rythme de démolition des maisons trop anciennes, mais, en réalité, on démolit beaucoup moins aujourd'hui qu'on ne le faisait avant guerre, et cela non seulement dans le Royaume-Uni mais aussi dans d'autres pays. En outre, pendant la guerre, il a été, dans la plupart des pays, 5

beaucoup plus difficile d'entretenir des logements qu'en temps normal et l'on ne peut dire dans quelle mesure le mauvais état des habitations est dû au contrôle des loyers⁶. Les ressources pour les réparations continuent à manquer dans certains cas, comme par exemple en Allemagne occidentale où la nécessité de construire de nouveaux logements se fait vivement sentir. Il n'existe pour ainsi dire pas d'études sur l'entretien des habitations avant la guerre ; il est donc impossible de dire si le niveau actuel d'entretien est supérieur ou inférieur au niveau auquel on pourrait s'attendre dans des conditions normales. On peut conclure que, généralement, sont seules mal entretenues les vieilles maisons qui ont le plus besoin de réparations, mais dont le loyer est le plus bas. Il devrait être assez facile de trouver les mesures appropriées à ces cas. En revanche, lorsque le seul problème qui se pose tient à la modicité du loyer, il ne faut pas oublier que bon nombre de propriétaires espèrent voir supprimer ou assouplir la réglementation dans un avenir assez proche et que, par conséquent, dans cet espoir ils veillent à l'entretien des immeubles, mais qu'ils y renonceraient si le contrôle des loyers devait se prolonger indéfiniment.

Incidences du contrôle des loyers sur le volume des constructions nouvelles et sur la politique générale du logement

On entend souvent dire que le contrôle des loyers freine la construction de logements. Certains prétendent par exemple que tant que les loyers sont soumis au contrôle, les propriétaires ne sont guère ou nullement incités à construire, et d'autres prétendent que la modicité des loyers réglementés grossit artificiellement la demande d'espace habitable. Il est malaisé de rassembler des données précises à l'appui de l'une ou l'autre de ces thèses, étant donné que le volume des constructions nouvelles dépend d'un ensemble de mesures de politique générale dont le contrôle des loyers n'est qu'un élément. Comme on peut le constater à la lecture du tableau 3, le volume de l'activité du bâtiment a énormément varié en Europe depuis la guerre, de même d'ailleurs que la politique du logement, et il est difficile de savoir dans quelle mesure ces variations ont été déterminées par la rigueur plus ou moins grande du contrôle des loyers.

En Belgique, le nombre de logements construits chaque année est resté assez constant depuis 1949, mais on a enregistré un léger fléchissement au cours des dernières années, malgré l'assouplissement progressif de la réglementation des loyers. Au Danemark et en Suède, le nombre de logements construits a été aussi assez constant, et en outre assez important, au cours des quelques dernières années, cela malgré le contrôle des loyers, et surtout parce que le gouvernement applique en matière de logement une politique qui comporte tout un ensemble articulé de mesures. En Suède, cette politique a été caractérisée notamment par un effort voulu et partiellement couronné de succès, en vue de maintenir au minimum les taux d'intérêt et le coût de la construction. Il est exact qu'au Royaume-Uni, le volume des constructions de logements n'est pas encore le même qu'au cours de la période de prospérité de 1935 à 1938, mais il est fixé par décision du gouvernement et dépend au premier chef du volume des investissements consacrés au logement, volume notablement augmenté en 1952. En Allemagne occidentale, le nombre de maisons construites a rapidement augmenté depuis 1949, malgré la sévérité relative de la réglementation des loyers et il apparaît certain qu'il restera aussi élevé pendant un certain nombre d'années. (A suivre.)

⁶ Lorsque les immeubles ont été mal entretenus pendant longtemps parce que le loyer en était trop faible, il se peut qu'au début une légère augmentation soit loin de suffire à assurer l'entretien, car il est toujours très coûteux de réparer plusieurs choses à la fois.