

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: 4

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-124284>

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: 15.03.2025

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

LA POLITIQUE DES LOYERS DANS LES PAYS D'EUROPE*

Chez nos voisins français, la situation est la suivante : le nombre de maisons construites est resté assez faible depuis la guerre ; la modicité des loyers réglementés a probablement dans ce cas nui à la construction, mais il faut retenir comme cause principale de cet état de choses le fait que les investissements ont été surtout affectés au secteur production. En revanche, en Italie où les circonstances sont assez analogues et où le nombre des constructions nouvelles est encore assez faible, on a construit en 1952 près de trois fois plus de locaux d'habitation qu'en 1949, quoique la politique des loyers n'ait subi aucun changement.

Le plus que l'on puisse dire c'est que le contrôle des loyers accroît la demande apparente de logements, et

se restreindraient et se contenteraient des logements existants, et que la demande effective de logements neufs est en réalité beaucoup plus faible qu'elle ne le paraît. Il se peut que ces arguments contiennent une part de vérité mais il est impossible de l'évaluer tant que la réglementation maintient en vigueur des loyers peu élevés¹.

La raison pour laquelle le contrôle des loyers constitue la plus grosse entrave aux constructions nouvelles, c'est qu'il oblige à consacrer une partie importante des ressources financières à subventionner la construction de nouveaux logements. Les gouvernements sont sou-vent obligés d'agir ainsi simplement pour maintenir les loyers soumis à contrôle à un niveau peu élevé, et la

TABLEAU 3
La construction de logements dans certains pays d'Europe occidentale

Pays	Période d'avant guerre	Logements achevés (en milliers)							Evaluation du nombre de pièces construites pour 1000 habitants en 1952
		Avant guerre	1947	1948	1949	1950	1951	1952	
Belgique.....	1935	37	14	19	29	36	28	27	12
Danemark.....	1934-1937	21	13	20	25	20	22	19	20
Finlande.....	1936-1939	24	31	24	30	31	31	28*	22
France.....	1929-1932	151	38	45	63	72	76	84	9
Allemagne occidentale.	1928-1931	190	—	—	137	291	375	408	27
Italie.....	1936	86	27	36	46	73	93	121*	10
Pays-Bas.....	1928-1931	49	9	36	43	47	59	55	23
Suède.....	1939	59	58	48	43	45	41	45*	23
Suisse.....	1930-1933	20	21	26	20	25	29	27	17
Royaume-Uni (B) ...	1935-1938	358	186	246	198	198	195	240	24

Note : Les chiffres ci-dessus se rapportent aux logements temporaires, aux logements reconstruits et aux nouveaux logements permanents. Ils laissent de côté les logements rendus habitables par des réparations.
(A) Sauf en ce qui concerne les pays pour lesquels on n'a pas de données suffisantes, on indique le taux moyen annuel le plus élevé pour la construction de logements au cours de quatre années consécutives dans l'intervalle entre les deux guerres.
(B) Irlande du Nord non comprise.
* Estimation du secrétariat.

que dans les pays où la construction est entièrement laissée à l'initiative privée, et où les facilités de crédit sont limitées, le contrôle des loyers détourne l'initiative privée de la construction d'immeubles locatifs.

Il est probable que les conséquences lointaines du contrôle des loyers sur la politique du logement sont plus graves que ses inconvénients actuels. Le maintien des loyers réglementés à un niveau peu élevé crée dans les esprits des idées sur le montant qu'il convient de payer pour son loyer. A la longue, cette tendance risque d'aller à l'encontre de quelques-uns des buts que se propose la politique du logement et de neutraliser les efforts tentés pour améliorer les dimensions, la qualité et le confort des logements.

Du fait de la réglementation des loyers, il est en outre difficile d'évaluer l'ampleur de la demande de logements neufs à louer dans les pays où de vastes programmes bénéficiant de l'appui de l'Etat ont été mis sur pied. Bien souvent on critique ces programmes en soutenant que s'il n'y avait pas de contrôle des loyers, les locataires

conséquence inévitable en est qu'ils hésitent à faire construire autant de logements qu'ils le devraient, étant donné la charge qui en résulte pour le budget national. Ce facteur n'exerce peut-être pas à l'heure actuelle un net effet restrictif sur la construction de logements dans la plupart des pays, mais il pourrait avoir des conséquences bien plus sérieuses par la suite. On en arrive parfois au point où il faut subventionner l'entretien des vieux logements². En outre, abstraction faite du montant total des dépenses qu'imposent au budget les subventions au logement, on accorde plus facilement des subventions de caractère général. Il se pourrait que l'octroi de subventions de caractère plus spécifique, qui correspondraient aux besoins du futur occupant, ait une plus grande influence sur la politique de logement à long terme et serve mieux ses objectifs.

¹ Il serait néanmoins possible, même dans les conditions actuelles, de procéder à des recherches plus poussées sur la structure de la demande de logements.

² Voir *Méthodes et Techniques de Financement de l'Habitation en Europe*, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Genève, mars 1952 (document E/ECE/IM/HOU/38).

* Voir *Habitation*, N°s 1, 2 et 3 1954.

Effets sur la répartition du revenu

Les conséquences du blocage des loyers sur la répartition du revenu sont analogues à celles d'une politique qui consisterait à imposer certains propriétaires et à subventionner certains locataires. Cette nouvelle répartition du revenu fait singulièrement abstraction des principes fondamentaux des finances publiques, tels qu'on les conçoit généralement en Europe occidentale. L'incidence du contrôle des loyers est assez fortuite, car ce contrôle ne tient nullement compte de la situation personnelle du propriétaire ou du locataire.

Il n'est pas nécessairement vrai que la rigueur du contrôle des loyers, c'est-à-dire la différence entre le loyer effectivement payé et le loyer « économique », c'est-à-dire celui qui serait de bonne économie, correspond au montant du revenu pris aux propriétaires pour être réparti entre locataires. Il est certain que, sans contrôle des loyers, les salaires auraient été relevés. Or, tous les locataires ne sont pas des salariés, et les prix en général auraient aussi augmenté, ce qui aurait aggravé la situation des locataires considérés en tant que classe sociale. Le revenu nominal des propriétaires est demeuré à peu près constant depuis la guerre et leur pouvoir d'achat a notablement diminué dans tous les pays. A l'exception des détenteurs de titres et des bénéficiaires d'assurances sur la vie, il n'est probablement en Europe occidentale aucune catégorie de possesseurs de biens qui ait subi une aussi forte perte financière que les propriétaires immobiliers. Mais la distribution du revenu entre locataires et propriétaires est essentiellement un problème politique.

De beaucoup plus d'importance réelle est le fait que le contrôle des loyers ne traite pas équitablement tous les locataires, étant donné la grande diversité des taux de loyer qui en est résultée. L'alignement des taux pourrait rendre ce régime plus équitable, sans nécessairement changer le niveau général des loyers. En outre, si l'on doit établir des distinctions entre locataires, il vaudrait mieux tenir compte de facteurs objectifs tels que le nombre d'enfants, plutôt que de facteurs purement arbitraires tels que la date de construction de l'immeuble.

Des cas extrêmes d'injustice se présentent lorsqu'un logement peut être soustrait aux dispositions du contrôle des loyers ; c'est ce qui se passe, par exemple, en Italie lorsque le locataire déménage et que le logement est loué à un autre locataire pour un montant plusieurs fois supérieur au loyer fixé par le contrôle, ou au Royaume-Uni lorsqu'on vend une maison vide à un prix bien supérieur au prix d'une maison occupée, et généralement supérieur aussi au montant des dépenses qu'entraînerait actuellement la construction. Au Royaume-Uni, les logements sont surtout constitués par des maisons et non par des appartements, il est facile d'obtenir des prêts hypothécaires à faible taux d'intérêt et le niveau général des revenus est tel qu'il n'est pas difficile de trouver des acheteurs : les maisons quittées par un locataire sont presque invariablement vendues et non louées à nouveau. Une situation analogue se présente dans la plupart des pays lorsque le propriétaire reçoit illégalement du nouveau locataire une « reprise ». Ces pratiques portent tout particulièrement préjudice aux familles nouvellement formées ou, comme on l'a déjà signalé, aux réfugiés.

4. CONCLUSIONS ET SOLUTIONS ÉVENTUELLES

L'objet initial du contrôle des loyers était de contribuer à empêcher la hausse du coût de la vie, d'éviter le mécontentement de la population en général, notamment en temps de guerre, et de faire échec à la hausse des loyers qu'aurait entraînée la spéculation sur une augmentation générale des coûts et des prix, résultat

des pénuries locales de logements qu'occasionnent des mouvements anormaux de population. A la longue, toutefois, les prix de la plupart des produits essentiels ont considérablement augmenté, alors que, d'autre part, la réglementation en vigueur maintenait les loyers à un niveau notablement inférieur à celui du coût actuel des nouveaux logements, voire même du coût auquel ils reviendraient probablement à la longue, même si l'on tient compte des subventions directement accordées par l'Etat. Les problèmes étudiés dans le présent document se sont posés du fait de l'écart entre le taux des loyers fixés par le contrôle, d'une part, et celui du coût de la construction et des prix en général, d'autre part.

Le principe fondamental de tous les systèmes de réglementation des prix est de fixer un prix maximum par rapport au coût de production et les prix sont, en général, tout d'abord bloqués au niveau qu'ils atteignaient à une époque de référence donnée. En période d'inflation générale, cependant, il se produit une augmentation des prix de revient, dont il est tenu compte au moyen de hausses successives des prix de vente légalement fixés. Ainsi le contrôle des prix, s'il freine l'inflation, ne suffit-il d'ordinaire pas à empêcher une hausse notable des prix au bout d'un certain nombre d'années. Ce contrôle des prix est d'ordinaire établi en fonction du prix de revient initial et non du coût de remplacement. Etant donné que la vie des immeubles est longue et que les constructions nouvelles ne constituent qu'une faible fraction du patrimoine immobilier total, l'application aux logements du principe général du contrôle des prix a non seulement tendance à bloquer d'une manière permanente le loyer d'un immeuble donné, mais également à bloquer les loyers d'une grande partie du patrimoine immobilier total d'un pays. Or, les coûts de construction ont augmenté presque constamment, tant durant la guerre que depuis celle-ci, et c'est pourquoi le contrôle des loyers, tel qu'il a été conçu à l'origine, a d'ordinaire eu pour résultat d'établir à des taux différents les loyers des habitations déjà construites lors de la mise en vigueur de la réglementation, d'une part, et ceux des habitations construites par la suite à des époques successives. En d'autres termes, il tend à se former quantité de marchés différents pour des immeubles de caractère essentiellement semblable et présentant à peu de chose près les mêmes commodités. Les différences de loyer sont, dans certains cas, compensées par des subventions ; mais, dans la plupart des pays, la politique du logement a généralement visé à adoucir les effets du contrôle des loyers. Le loyer a, dans une large mesure, cessé de jouer le rôle d'un moyen de réparation du patrimoine immobilier.

La politique de contrôle des loyers a, dans une large mesure, atteint les objectifs qu'on lui avait primitivement fixés. Elle a empêché l'augmentation d'un élément important du coût de la vie. En évitant une hausse générale des loyers pendant que l'on construisait de nouveaux immeubles pour remédier à une pénurie effective de logements, on a empêché l'exploitation des locataires. On a, dans une large mesure, empêché que ne soient réalisés des bénéfices grâce à la pénurie de logements. En revanche, le contrôle des loyers, tel qu'il est effectivement appliqué, équivaut à un blocage des loyers. Aussi n'y a-t-il pas seulement une grande variété de taux de loyers, mais encore leur niveau général a été maintenu au-dessous du niveau économique, même lorsqu'on tient compte des subventions que les gouvernements sont disposés à payer à la longue. Ce sont ces aspects du contrôle des loyers, et non point le principe même de leur réglementation, qui ont été critiqués dans le présent document.

Les principales critiques que l'on puisse adresser au contrôle des loyers sont qu'il nuit au fonctionnement normal du marché du logement, qu'il crée des inégalités

arbitraires et qu'il empêche la mise au point et l'exécution d'une politique rationnelle du logement, notamment parce qu'il nécessite le versement de subventions trop élevées à la construction de locaux d'habitation. Il n'a pas été possible, et il est selon toute probabilité tout à fait impossible, de déterminer exactement la mesure dans laquelle le contrôle des loyers a contribué à une mauvaise répartition de l'espace habitable, à une réduction de la mobilité de la main-d'œuvre et à un défaut d'entretien des bâtiments tout en rendant moins tentante la construction de nouvelles maisons. On exagère les effets préjudiciables du contrôle des loyers tel qu'il est appliqué, mais on peut en trouver la preuve à des degrés divers dans tous les pays étudiés.

Il est une question qui a récemment fait l'objet d'une étude approfondie dans la plupart des pays : il s'agit de la mesure dans laquelle le contrôle des loyers présente, sous une forme ou sous une autre, des avantages qui font souhaiter son maintien. Tant que dure la pénurie de logements, générale ou locale, il est difficile d'envisager la suppression totale du contrôle des loyers. Il est tout aussi difficile de justifier par des raisons empruntées à l'économie le maintien des loyers à leur niveau actuel et la diversité arbitraire des taux de loyers dans chaque pays. Il est tout aussi difficile de justifier certains éléments de complexité et de complication que l'on retrouve dans les dispositions actuellement appliquées en matière de logement et qui semblent provenir dans une large mesure du caractère quelque peu opportuniste de certaines réglementations des loyers mises en œuvre sous la pression des événements. Au cours des dernières années, certains gouvernements d'Europe ont laissé jouer plus librement le mécanisme des prix. Il semblerait que l'on puisse appliquer une politique analogue en matière de logement, mais seulement si elle est conçue de manière à faire augmenter le nombre de logements construits et si elle est associée à d'autres mesures appropriées.

Une augmentation du taux des loyers, en dehors des effets qu'elle peut avoir en matière de logement, a deux conséquences générales : elle contribue à la hausse du coût de la vie et elle tend à modifier la répartition du revenu au détriment des locataires et au profit des propriétaires. Les objections opposées à un assouplissement considérable de la réglementation des loyers tomberaient si l'on pouvait neutraliser ou compenser dans une large mesure les répercussions générales d'une hausse des loyers. Si l'on veut éliminer les conséquences préjudiciables du contrôle des loyers, on doit pouvoir compenser les effets d'une hausse éventuelle des loyers. Les sociétés d'Europe occidentale disposent d'un certain nombre de moyens tels que l'impôt et les subventions, sans doute plus efficaces que le contrôle des loyers s'il s'agit de répartir plus équitablement le revenu.

On se souvient de ce que le présent document a son origine dans une étude du financement de la construction des logements, qu'a exécutée le Sous-comité de l'habitat, et qui a abouti à la conclusion que le contrôle des loyers est étroitement associé au financement de la construction.

En fait, l'une des principales conclusions qui ressortent de la présente enquête, c'est qu'il existe un lien étroit entre les divers aspects de la politique du logement, et notamment entre la politique des loyers, la politique des subventions, l'importance et la nature des programmes de logement. Le présent document ne traite dans le détail que du contrôle des loyers, mais il n'en est pas moins évident que certains des principaux défauts des systèmes actuels de contrôle proviennent de ce que leurs auteurs n'ont pas considéré la politique des loyers dans son ensemble. Il n'y a rien là de vraiment surprenant, car le contrôle des loyers est toujours né d'une crise et on l'a toujours considéré comme une mesure

temporaire. Le problème fondamental, pourtant, c'est la persistance de la pénurie de logements, généralisée dans certains pays et limitée à certaines localités ou groupes sociaux dans d'autres. Il est possible que cette pénurie soit accrue par le contrôle des loyers, mais elle existe indéniablement, et on ne saurait y remédier qu'en construisant plus de logements : or, modifier la politique des loyers proprement dite ne saurait contribuer dans une large mesure à cette fin. Dans certains pays, l'explication véritable de l'insuffisance des nouvelles constructions semble résider dans le fait que l'Etat ne s'est pas rendu compte de la responsabilité qui lui incombait devant une situation totalement différente de celle qui régnait à l'époque de la spéculation sur la construction, et non point dans le fait qu'il n'a pas réussi à créer des conditions nécessaires au succès de l'entreprise privée du bâtiment.

Il découle de l'argumentation présentée plus haut que pour réformer la réglementation actuelle des loyers, il faut appliquer trois séries de mesures :

- I. Réexaminer le taux général des loyers par rapport au coût de construction, aux taux d'intérêt et au montant des subventions ;
- II. Uniformiser dans toute la mesure du possible les loyers des logements à peu près semblables, abstraction faite des différences qui existeraient sur un marché normal ;
- III. Atténuer les difficultés qui découleraient d'une hausse généralisée des loyers et appliquer en général, en matière fiscale, des mesures propres à atteindre les objectifs sociaux et politiques que l'on n'a encore pu atteindre au moyen du contrôle des loyers.

Ces trois séries de mesures ont l'une sur l'autre des incidences et doivent être considérées toutes ensemble comme parties intégrantes d'une seule et même politique.

Il paraît probable que, dans la plupart des pays, l'Etat n'augmentera plus les crédits destinés à subventionner la construction de logements³ et même qu'il réduira ces dépenses ; certains gouvernements répartiront peut-être le même montant total entre un plus grand nombre de nouveaux logements. En outre, si l'on se servait plus des subventions au logement pour aider certaines catégories particulières de la population, les familles nombreuses, par exemple, l'incidence de ces subventions sur le taux normal des loyers serait moins importante.

Le principal facteur du mouvement des loyers des maisons nouvelles est donc le coût de la construction, qui se décompose en coût de construction proprement dit et coût du crédit. En même temps qu'ils réformeraient le contrôle des loyers, les gouvernements devraient redoubler d'efforts pour abaisser le coût de la construction des logements. Cela n'est nullement chose facile et il leur faudra appliquer un ensemble de mesures coordonnées⁴. L'abaissement du coût du crédit semble plus facile. Dans deux pays au moins, la généralisation des facilités d'emprunt à faible intérêt pourrait contribuer largement à l'abaissement des loyers, et dans la plupart des autres pays elle pourrait le faciliter dans une certaine mesure. *(A suivre.)*

³ A moins, évidemment, que de nouvelles augmentations n'aient lieu automatiquement en vertu de la législation en vigueur.

⁴ On trouvera dans « Le coût de la construction de maisons d'habitation : mesures qui sont de nature à réduire le coût de la construction de maisons d'habitation et développement de l'industrie du bâtiment », Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Genève, mai 1953 (document E/ECE/165), un exposé de la politique gouvernementale et un aperçu des économies sur le coût de la construction que l'on pourrait sans aucun doute réaliser dans un temps relativement court.