

LE PLAFONNEMENT DES LOYERS

Une mesure efficace pour répondre à la crise du logement

Novembre 2019

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Par Christopher Gatz

Ces 15 dernières années, le loyer (charges comprises) moyen par mètre carré a bondi de 50 % à Berlin. Cette hausse – la plus importante de toutes les grandes villes allemandes – est plus de deux fois supérieure à la croissance moyenne de l'économie berlinoise à la même période (un peu plus de 20 %). D'autres régions ont elles aussi vu leurs loyers augmenter considérablement. Depuis 2011, le budget consacré par les Allemands au logement est supérieur à la moyenne de l'OCDE, alors que l'Allemagne s'était maintenue bien en deçà de ce seuil pendant des années. Les mesures prises, telles que l'encadrement des loyers, ont certes timidement freiné cette flambée des prix.

Ces mesures n'ont cependant pas pu exempter les classes moyennes d'une inquiétude sur le coût de leur logement. Selon l'Eurobaromètre 2019, l'accès au logement est la deuxième préoccupation des Allemands, juste derrière le changement climatique. Seuls les Luxembourgeois, les Irlandais et les Maltais y accordent encore davantage d'importance. Dans un pays qui compte la plus grande proportion de locataires (45 %) en Europe, après la Suède et la Suisse, rien d'étonnant à ce que la population manifeste des signes de mécontentement toujours plus nombreux s'agissant du niveau des loyers mais également en ce qui concerne les promesses visant à contenir leur hausse qu'ont faites – sans les tenir – les dirigeants politiques pendant des années.

Cette année, la ville de Berlin a formulé une proposition de grande ampleur – la plus radicale à ce jour – pour enrayer la flambée des prix : le plafonnement des loyers. Désormais, non seulement tous les loyers déjà fixés sont gelés pendant cinq ans, mais ils ne peuvent pas représenter plus de 30 % des revenus nets du ménage. Une telle intervention dans la fixation des prix est presque inédite en Europe. Cette proposition suscite de vives critiques fondées sur un argument simple, au-delà des seules comparaisons avec l'Allemagne de l'Est : le plafonnement des loyers porterait un coup d'arrêt aux investissements dans les nouvelles constructions et les rénovations, de quoi aggraver la pénurie de logements et entraîner une dégradation du parc immobilier.

Pourtant, cette mesure est populaire auprès des Allemands. Plus de 60 % de la population souhaite que le plafonnement des loyers soit mis en place à l'échelle nationale. L'expropriation des grands groupes immobiliers, proposée à la même période, a en revanche perdu en popularité : le plafonnement des loyers a déjà produit ses effets. Les espoirs de la population sont-ils légitimes ou bien le plafonnement des loyers constitue-t-il une mesure susceptible d'apaiser les tensions à court terme mais plus néfaste que profitable à long terme ? Un rapide tour d'horizon des expériences menées à l'étranger semble à première vue donner raison aux détracteurs de cette mesure.

La Suède est dotée d'un système strict et complexe de régulation des loyers. Une assemblée des locataires négocie chaque année avec les propriétaires des loyers de référence applicables à tous les logements similaires. Ces loyers de références sont sensiblement inférieurs aux prix du marché et cette méthode produit les mêmes effets qu'un prix-plafond. Si ce système est avantageux pour les locataires, qui peuvent se loger pour peu cher, il limite la marge de manœuvre des nouveaux arrivants dans les zones de concentration urbaine, contraints de s'inscrire sur une liste d'attente pour obtenir l'un de ces logements. Il n'est pas rare qu'ils attendent plus de dix ans. Les alternatives sont peu nombreuses. Bien souvent, le marché noir est la seule solution. C'est le résultat d'une importante pénurie de logements, en particulier à Stockholm. Depuis plusieurs années, les logements nouvellement construits ne parviennent pas à satisfaire la demande car les entreprises privées se montrent frileuses à investir.

La théorie semble donc se vérifier en pratique. Invoquer uniquement la régulation des loyers reviendrait toutefois à occulter un point important : depuis les années 1990, l'État réduit ses aides publiques à la construction de logement. Or, celles-ci constituaient auparavant une grande partie du budget alloué au logement urbain. Le système suédois n'a jamais été prévu pour reposer sur des investissements privés, mais sur des investissements publics. C'est ce qu'illustre parfaitement la situation du pays entre 1965 et 1974 – période au cours de laquelle le gouvernement social-démocrate a construit près d'un million

de logements sociaux. La Suède comptait alors huit millions d'habitants. Il y avait même à l'époque un excédent de logements. Ce n'est qu'en diminuant les aides publiques que la Suède a pu retrouver un équilibre.

L'exemple new-yorkais est également probant. À New York, les loyers ont été plafonnés dès la Seconde Guerre mondiale. Certains le sont encore aujourd'hui, malgré une tendance à la baisse. En 2017, 36% des logements étaient loués à un prix plafonné. Pour autant, New York est l'une des villes les plus chères du monde. À Manhattan, les locataires doivent débours 50 euros par mètre carré. Environ 600 000 ménages consacrent plus de la moitié de leurs revenus à leur loyer.

Face au plafonnement des loyers ces dernières décennies, des conséquences prévisibles : les constructions neuves sur le marché privé n'ont pas été suffisantes et les logements construits furent principalement des appartements en copropriété ou de haut standing. A la clé, une ville qui souffre d'une grande pénurie de logements abordables. Tel n'a pourtant pas toujours été le cas. Entre 1955 et 1978, 140 000 logements furent construits à New York, soit bien plus qu'aujourd'hui, et ce grâce à des aides publiques considérables. Les logements sociaux de la ville ont presque tous été construits entre 1935 et 1980. Depuis les années 1980, les aides publiques ont diminué, entraînant une baisse du nombre de constructions neuves.

En cette période d'austérité, aurait-il mieux valu déplafonner les loyers et laisser le marché suivre son cours ? En théorie, l'offre et la demande doivent s'équilibrer et enrayer la pénurie de logements. La réalité de la pratique est autre. Londres et Paris, avec des loyers respectifs de 20 et 28 euros par mètre carré, en sont des exemples repoussoirs, où la pénurie de logements n'a pas été endiguée. L'exemple de Cambridge, dans le Massachusetts aux États-Unis, montre clairement ce qu'il advient lorsque l'on déplafonne les loyers : la ville était dotée jusqu'en 1994 d'un système de plafonnement des loyers fortement limitatif qui a été aboli par référendum relançant ainsi considérablement les investissements dans les rénovations et les nouvelles constructions et entraînant une hausse des loyers. S'en sont suivies des expulsions, une ségrégation sociale dans certains quartiers, voire une ghettoïsation. Aujourd'hui, les loyers sont toujours élevés et l'étendue des logements toujours insuffisante, bien que les logements soient en meilleur état grâce aux rénovations, comme le montrent les résultats d'une étude.

La ville de Vienne, quant à elle, montre l'exemple à suivre. Depuis environ un siècle, on y construit des logements subventionnés par l'État aux loyers plafonnés qui représentent environ 75% des logements de la capitale autrichienne. Les loyers, s'élevant en moyenne à 9,60 euros par mètre carré, restent abordables. L'augmentation des loyers viennois a en outre été deux fois moins importante qu'à Berlin. Si le nombre de logements à Vienne n'est pas excédentaire, leur pénurie y est bien moins marquée qu'ailleurs car la ville a accordé un budget considérable à la construction de nouveaux logements en partenariat avec des coopératives d'habitation.

La ville apporte également son soutien financier aux rénovations. Contrairement à d'autres villes, Vienne n'a pas réduit son

budget alloué au logement. Néanmoins, ce modèle présente évidemment des inconvénients : les nouveaux arrivants doivent attendre un certain temps avant d'obtenir un logement subventionné par l'État. De plus, les habitants restent dans leurs logements trop grands car ils ne gagneraient pas beaucoup à emménager dans un logement plus petit. Les avantages du modèle viennois sont toutefois nombreux : de faibles loyers mais aussi une meilleure mixité sociale et peu de quartiers défavorisés.

Le plafonnement des loyers n'est pas une chimère socialiste ni une aberration économique. Un tel dispositif fonctionne dès lors qu'il s'accompagne d'investissements suffisants dans la construction de logements par l'État et que les leviers sont activés pour mettre à disposition des terrains constructibles et réduire les coûts de construction. Les partis sociaux-démocrates, en Suède mais aussi en Allemagne, ont derrière eux une longue tradition en la matière. Ainsi en 1972, 600 000 logements ont été construits en Allemagne, contre à peine 300 000 en 2018. Il ne fait aucun doute que cette réussite a contribué par le passé à asseoir la crédibilité des dirigeants politiques, en particulier des sociaux-démocrates.

Les dirigeants politiques peuvent aujourd'hui, dans une large mesure, regagner la confiance de leurs concitoyens grâce au plafonnement des loyers, en soulageant la population de ses préoccupations économiques et en laissant entrevoir la solution à un problème majeur qui existe depuis trop longtemps. Si la classe politique au pouvoir n'y parvient pas, d'autres acteurs politiques, potentiellement problématiques, tireront profit de ces inquiétudes pour discréditer la démocratie. À l'heure actuelle, le plafonnement des loyers, adossé à une relance de la construction de logements subventionnés par l'État donne un exemple d'une politique efficace.

Cet article a été publié par le IPG-Journal sous le titre « **Trautes Heim, Glück allein.** Der Mietendeckel funktioniert – wenn man versteht, worauf es ankommt. Das zeigt der Blick ins Ausland. » <https://www.ipg-journal.de/rubriken/soziale-demokratie/artikel/trautes-heim-glueck-allein-3739/>

L'AUTEUR

Christopher Gatz est conseiller au département d'analyse politique internationale de la Fondation Friedrich-Ebert.

CONTACT

Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
41 bis, bd. de la Tour-Maubourg
75007 Paris | France

www.fesparis.org
fes@fesparis.org