Qui profite du contrôle des loyers ? Chronique de San-Francisco

Par Gregory Verdugo,

Si, d'après les sondages, il séduit de plus en plus l'opinion publique et la gauche d'Anne Hidalgo à Bernie Sanders, le contrôle des loyers laisse sceptique la plupart des économistes[1].

Dès les premiers cours de licence nous apprenons à nos élèves que les lois de l'offre et la demande s'appliquent aussi sur le marché locatif. Si le contrôle des loyers a pour conséquence de faire baisser les loyers, il entraîne aussi une chute de l'offre de logements qui ne fait qu'aggraver le manque de logements à l'origine des loyers élevés. Pour un économiste, la messe est dite : s'il bénéficie aux chanceux locataires en place, le contrôle des loyers aggrave la situation de ceux qui cherchent à se loger en asphyxiant l'offre alors que des loyers trop élevés sonnent l'alarme sur l'urgence à l'augmenter[2].

Toutefois, les dégâts du contrôle des loyers dépendent de la pente de la courbe d'offre de logements à louer, c'est-à-dire de l'importance du retrait des propriétaires du marché locatif

en réponse à la baisse des prix. Or en défense du contrôle des loyers, on oppose souvent que dans les zones tendues comme Paris, l'offre est inélastique, et le niveau des loyers influence peu le nombre de logements offerts. Si l'offre locative est fixe, alors le contrôle des loyers ne fait que redistribuer de pouvoir d'achat aux locataires. Hélas, les études sont unanimes à rejeter l'hypothèse d'inélasticité de l'offre.

L'expérience de San-Francisco : un contrôle des loyers qui « gentrifie »

Parmi les travaux les plus convaincant, un article publié cette année par des chercheurs de l'Université de Stanford dans l'*American Economic Review*[3], une des revues les plus prestigieuses en économie, examine les conséquences de l'expérience d'extension du contrôle des loyers mise en place à San Francisco dans les années 1990.

Initialement, la ville de San Francisco instaura en 1979 un contrôle des loyers à tous les immeubles qui comprenaient au moins 5 appartements construits avant cette date. Les petits immeubles de 4 appartements et moins d'avant 1979 restèrent hors du contrôle car on les considérait comme possédés par petits bailleurs dont on voulait protéger l'investissement. Cette exemption était non négligeable car elle concernait 44% du parc. Mais en 1994, à la surprise générale, un référendum local qui

dénonçait le rachat de ces petits immeubles par de grands conglomérats financiers supprima cette exemption.

Cette extension inattendue du périmètre du contrôle des loyers a permis aux chercheurs de Stanford d'évaluer l'effet du contrôle non seulement sur l'offre de logements mais aussi sur les caractéristiques du voisinage en comparant des quartiers où une plus ou moins grande partie des immeubles basculèrent soudainement dans le secteur contrôlé, les constructions datant d'après 1980 restant exemptées (voir le graphique 1 extrait de l'article).

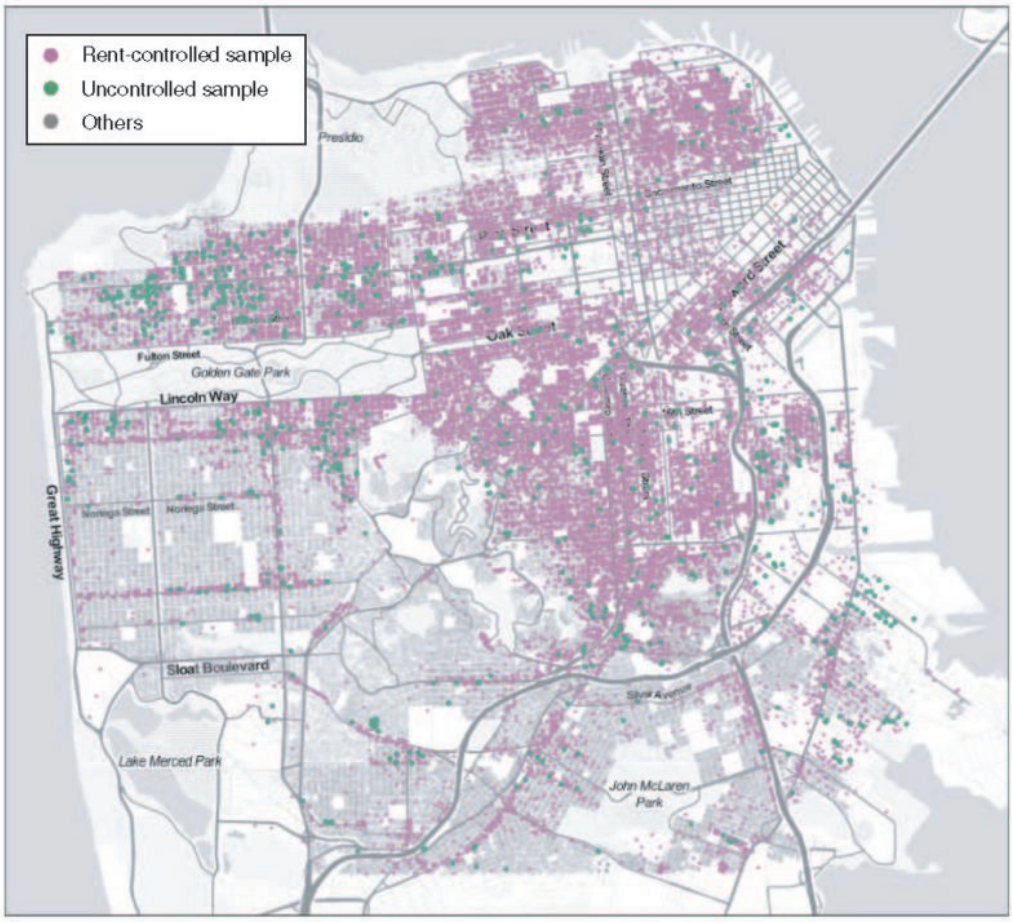

FIGURE 3. GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF TREATED AND CONTROL BUILDINGS IN SAN FRANCISCO

Notes: The purple dots represent parcels in the treatment group, which are parcels corresponding to multi-family residences with 2–4 units in San Francisco that were built between 1900–1979. The green dots represent parcels in the control group, which are parcels corresponding to multi-family residences with 2–4 units in San Francisco that were built between 1980–1990. The gray dots represent other types of housing stocks such as single-family residences and multi-family residences with five or more units.

Les résultats sont spectaculaires.
D'abord, les auteurs montrent que le contrôle des loyers influence bien le
profil des habitants en diminuant leur mobilité. Dans les quartiers où le
contrôle a eu le plus d'importance, on observe moins de renouvellement résidentiel
dans le parc locatif qui comprend davantage de personnes âgées et de membres
des minorités. Cette plus forte stabilité résidentielle a permis de préserver une
certaine diversité de la population du parc locatif.

Mais si le parc locatif est resté

plus diverse, il s’est fortement rétréci. Les auteurs estiment que l’offre d’appartements à louer dans les quartiers les plus affectés par l’extension du contrôle a baissé de plus de 25% ! Cette baisse de l’offre provient à la fois de la vente des appartements à des propriétaires occupants et de la destruction d’anciens immeubles soumis au contrôle au profit de nouvelles constructions sans locataires où les appartements sont occupés par leur propriétaires.

Paradoxalement, les auteurs observent que l’extension du contrôle des loyers, en asphyxiant l’offre locative, a accéléré la gentrification de certains quartiers ! En effet, relativement aux locataires d’autrefois, les nouveaux propriétaires occupants qui les remplacent sont bien plus riches.

Quelles leçons pour Paris ?

Quelles leçons tirer de cette étude pour la France, notamment la ville de Paris, dans le viseur des partisans du contrôle ? Tout d’abord le contrôle des loyers mis en place à San Francisco était bien plus léger que celui de nouveau en vigueur à Paris. Le système de San Francisco protégeait le locataire en place en limitant les hausses de loyer à un indice annuel, tout en laissant le loyer libre à la relocation. L’encadrement des loyers en vigueur à Paris est plus contraignant puisqu’il régule non seulement les hausses pour

le locataire en place mais également le prix à la relocation au travers un indice de référence. On peut donc craindre des effets plus importants sur l'offre.

De plus, la situation parisienne montre une baisse rapide de l'offre locative ces dernières années. Les recensements de la population 2016 et 2011 indiquent en effet une chute de 4,4% de la population du parc de locataires dans le privé alors que la population parisienne ne baissait que de 2,2%[4].

Le fait qu'à la fois Paris se dépeuple selon les derniers recensements alors que le prix de l'immobilier augmente suggère que le marché locatif a subi un choc d'offre négatif ces dernières années[5].

Clairement, le contrôle des loyers n'est pas le seul ou même le principal responsable de la chute de l'offre locative privée à Paris qui s'explique aussi par l'attrait de la location saisonnière du type Airbnb. Mais il ne fait qu'aggraver la tendance au rétrécissement du marché locatif.

Bien sûr, penser que le contrôle des loyers est mauvais ne signifie pas que le laisser faire et le libre marché permet d'aboutir à une solution équitable. Loin de là. Les loyers restent trop élevés et les prix de l'immobilier inaccessibles dans certaines grandes villes. Mais

geler les prix revient à casser le thermomètre qui mesure la fièvre et n'offrira
pas de logement à ceux qui en cherchent.

---

[1] Alston, R. M., Kearl, J. R., & Vaughan, M. B., 1992, « Is There a Consensus among
Economists in the 1990's? », *The American Economic Review*, *82*(2), 203-209.

https://www.jstor.org/stable/2117401
[2]
Il existe néanmoins de rares exceptions à ce constat. Comme l'ont démontré Arnott
et Igarashi, des contrôles de loyers peuvent être efficaces lorsqu'un faible nombre
de bailleurs est en situation de monopole, ce qui est loin d'être le cas en
France. Voir Arnott et
Igarashi, M., 2000, « Rent control, mismatch costs and search efficiency », *Regional Science and Urban Economics*,
30(3), 249-288. https://doi.org/10.1016/S0166-0462(00)00033-8

[3] Diamond, Rebecca, Tim McQuade, and
Franklin Qian, 2019, « The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and
Inequality: Evidence from San Francisco », *American Economic Review*, 109 (9): 3365-94.

https://doi.org/10.1257/aer.20181289
[4]
Le nombre de logements locatifs occupés baisse lui de 3% alors que l'ensemble
des logements ne baisse que de 2%. Calculs de l'auteur à partir des résultats
du recensement fournis par l'INSEE. Sources : https://insee.fr/fr/statistiques/4177183?sommaire=41

77606&geo=DEP-75
pour 2016, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2132251?sommaire=2133011&geo=DEP-75
pour 2011.

[5]
Les économistes parlent de choc d’offre négatif lorsque, dans un marché, le
prix d’équilibre augmente alors que les quantités échangées baissent.