

# Toits ou plafonds ?

## Le problème actuel du logement

(titre original: *Roofs or Ceilings? – The Current Housing Problem*)

[The Fundation for Economic Education, Inc.](#)

*Popular Essays on Current Problems*. Volume I, numéro 2 (septembre 1946)

par **Milton Friedman** et **George J. Stigler**

traduit par Hervé de Quengo

Originellement publié dans:

<http://herve.dequengo.free.fr/Friedman/TOP/TOP.htm>

## Préface

Si les manœuvres parlementaires avaient empêchées le renouvellement des pouvoirs de l'OPA (Office of Price Administration = Bureau de la Gestion des Prix, NdT) en juillet 1946, le contrôle des prix par le gouvernement aurait-il cessé ? Ou aurait-il été ressuscité par les autorités des différents États et les autorités locales et par de nouvelles lois fédérales ?

Dans le cas du contrôle des loyers, au moins, la réponse est claire. Durant le relâchement des contrôles fédéraux au mois de juin, tous les États et les toutes les

localités avaient l'un après l'autre mis en place ou prévu de mettre en place ses propres agences chargées de maintenir un plafonnement des loyers.

Pourquoi ?

Parce que beaucoup de citoyens et de fonctionnaires du gouvernement considèrent que ces contrôles sont nécessaires ou souhaitables, pour une raison ou pour une autre. Même parmi ceux qui s'opposent au maintien d'autres formes de contrôle des prix ou des salaires, un grand nombre fait une exception en faveur du contrôle des loyers. Celui-ci, au moins, disent-ils, devrait être conservé.

Or le contrôle des loyers, avec les lois protégeant les locataires contre l'expulsion, impliquent une expropriation partielle des droits de propriété. Il limite restreint aussi la possibilité que d'autres puissent surenchérir pour obtenir l'usage des propriétés ainsi contrôlées par le gouvernement.

Cette méthode particulière d'expropriation des droits de propriété et de restriction des choix en temps de paix est quelque chose de nouveau aux États-Unis. Combien de temps cela durera-t-il et jusqu'où sa corrosive influence se diffusera-t-elle au sein des réactions américaines vis-à-vis de l'entreprise individuelle et de la propriété privée en général ?

La « nécessité militaire » avait été introduite pendant la guerre pour justifier l'introduction de nombreuses obligations et restrictions dans l'économie américaine. La plupart des partisans du contrôle des loyers justifient encore son maintien comme simple mesure temporaire « d'urgence ». La guerre aurait prétendument restreint la construction résidentielle, alors que la population continuait à croître, d'où une « pénurie de logement » temporaire.

Mais que disent les faits à ce propos ? L'accroissement de la population ou du nombre des familles a-t-il effectivement dépassé la construction résidentielle ?

Et le contrôle gouvernemental des loyers sert-il les objectifs déclarés de ses partisans ? Aide-t-il les vétérans, les anciens ouvriers de guerre, les jeunes mariés et les familles à bas revenu à trouver des logements à un coût « raisonnable » ?

Qu'est-ce qu'un loyer « raisonnable » ? Pourquoi paie-t-on des loyers – uniquement pour donner un revenu au propriétaire ? Ou le marché locatif sert-il aussi un autre but supposé automatique depuis si longtemps qu'il a été oublié ?

Les professeurs Friedman et Stigler ont passé des années à étudier et à enseigner, de telle sorte qu'ils seront mieux à même de traiter de ces questions. Leurs réponses pourront vous surprendre.

Leonard E. Read,  
président de la FEE

# Toits ou plafonds ?

## Le problème actuel du logement

par Milton Friedman et George J. Stigler

Le tremblement de terre de San Francisco du 18 avril 1906 fut suivi par de grands incendies qui détruisirent totalement en 3 jours 1 260 hectares de bâtiments au cœur de la ville.

Le général de division Greely, commandant des troupes fédérales de la zone, décrivait la situation en ces termes :

« Il ne restait aucun hôtel important. Les grands immeubles avaient disparu [...] Deux cent vingt-cinq mille personnes étaient [...] sans abri. »

De plus, le séisme avait endommagé ou détruit de nombreuses autres maisons.

Une ville d'environ 400 000 habitants avait ainsi perdu plus de la moitié de ses capacités de logement en trois jours.

De nombreux facteurs atténuèrent la pénurie aiguë de logements. De nombreuses personnes quittèrent temporairement la ville – une estimation en donne jusqu'à 75 000.

Des camps et des abris provisoires furent mis en place et, au pic de leur remplissage, au cours de l'été 1946, ils accueillèrent environ 30 000 individus. On se mit rapidement à reconstruire.

Toutefois, après le désastre, peut-être un cinquième de l'ancienne population de la ville dut pendant de nombreux mois être absorbé dans la moitié restante des logements. Dit autrement, chaque maison restante dut abriter en moyenne 40% de gens en plus.

Mais si l'on ouvre le *San Francisco Chronicle* du 24 mai 1906 – le premier numéro paru après le tremblement de terre – *il n'y est pas fait une seule fois mention d'une pénurie du logement* ! Les petites annonces comptaient 64 offres (certaines concernant plus d'une résidence) d'appartements et de maisons à louer, et 19 maisons à vendre, contre 5 demandes d'appartements ou de maisons. Ensuite un nombre considérable de tous les types d'hébergement (sans compter les chambres d'hôtel) étaient proposés à la location.

### **Le problème du logement en 1946**

Quarante ans plus tard une autre pénurie de logements s'abattit sur San Francisco. Cette fois la pénurie était nationale. La situation à San Francisco n'était pas la pire du pays, mais en raison des migrations vers l'Ouest elle fut pire que la moyenne. En 1940, la population de 635 000 âmes ne connaissait aucune pénurie de logements, au sens où seulement 93% des résidences étaient occupées. En 1946 la population avait cru au plus

d'un tiers – d'environ 200 000 personnes. Entre-temps le nombre des résidences avait augmenté d'au moins un cinquième.

On demandait par conséquent à la ville d'abriter 10% de plus dans chaque résidence par rapport à la situation d'avant-guerre. On pourrait dire que l'ampleur de la pénurie de 1946 était un quart de celle de 1906, quand chaque résidence restante dut abriter 40% de gens en plus par rapport à la situation d'avant le séisme.

En 1946, toutefois, la pénurie du logement ne passa pas inaperçue dans le *Chronicle* ou dans les autres journaux. Le 8 janvier, les instances législatives de l'État californien furent convoquées et le Gouverneur déclara que la pénurie de logements était « le problème le plus critique auquel la Californie était confrontée. » Durant les cinq premiers jours de l'année, il n'y eut au total que 4 annonces offrant des maisons ou des appartements à louer, à comparer au 64 en un jour en mai 1906, et 9 annonces proposant d'échanger des résidences à San Francisco contre des résidences ailleurs. Mais en 1946 il y avait 30 annonces par jour de personnes cherchant à louer des maisons ou des appartements, contre seulement 5 en 1906 après le grand désastre. Durant la même période, il y eut en 1946 environ 60 annonces par jour de maisons à vendre, contre 19 en 1906.

En 1906 comme en 1946 San Francisco faisait face à un problème auquel la nation entière est désormais confrontée : comment une quantité relativement figée de logements peut-elle être divisée (c'est-à-dire rationnée) entre des gens qui en veulent

bien plus, en attendant que les nouvelles constructions comblent le manque ? En 1906 le rationnement fut fait avec par l'augmentation des loyers. En 1946 l'utilisation de loyers plus élevés en vue de rationner les logements avait été rendue illégale par l'imposition de loyers plafonds et le rationnement se faisait par le biais de la chance et du favoritisme. Une troisième possibilité serait que l'OPA se charge du rationnement.

Quels sont les mérites comparatifs de ces trois méthodes ?

## **I. La méthode de 1906 : le rationnement par les prix**

L'expérience de la guerre avait conduit beaucoup de gens à penser au rationnement comme quelque chose d'équivalent aux cartes, coupons et mandats de l'OPA.

Mais ceci est une vision superficielle ; tout ce qui n'est pas abondant comme l'air ou la lumière du soleil doit, en ce sens, être rationné. Cela veut dire que lorsque les gens veulent plus de quelque chose que ce qu'il est possible d'avoir, que ce soit du pain, des billets de théâtre, des couvertures ou des coupes de cheveux, il doit exister une certaine façon de déterminer comment le distribuer entre ceux qui le veulent.

Notre méthode normale de rationnement en temps de paix a été la méthode des ventes aux enchères. Si la demande pour quelque chose augmente, la concurrence entre les acheteurs tend à faire monter son prix. Cette augmentation du prix pousse les acheteurs à utiliser l'article de manière plus modérée, plus prudente et plus économique, et par conséquent elle réduit la consommation du stock. En même temps la hausse du prix encourage les producteurs à accroître leur production. De manière analogue, si la demande d'un article diminue, son prix tend à baisser, augmentant la consommation du stock et décourageant sa production.

En 1906 San Francisco utilisa cette méthode de l'économie de marché pour traiter de ses problèmes de logement, avec une hausse conséquente des loyers. Pourtant, bien que les loyers fussent plus élevés qu'avant le tremblement de terre, il est cruel pour les personnes aujourd'hui à la recherche d'une maison de citer une annonce de 1906 postérieure au désastre : « Six chambres plus salle de bain, avec deux pièces supplémentaires en sous-sol ayant des cheminées, bien équipées ; piano en bon état ; [...] 45 \$ . »

Les avantages du rationnement par la hausse des loyers sont clairement montrés par notre exemple :

1. Sur un marché libre, il y a toujours quelques logements immédiatement disponibles à la location – pour tout niveau de loyer.

2. La surenchère sur les loyers force certaines personnes à économiser de l'espace. *Jusqu'à ce qu'il y ait suffisamment de nouvelles constructions, ce partage est la seule solution.*

3. Les loyers élevés agissent comme un fort stimulant en faveur de nouvelles constructions.

4. Aucune machinerie complexe, coûteuse et expansible n'est nécessaire. Le rationnement est effectué calmement et anonymement au travers du système des prix.

La pleine signification de ces avantages sera plus claire quand nous aurons étudié les autres possibilités.

### **Objections au rationnement par les prix**

Face à ces mérites, qui avant la guerre étaient rarement mis en doute aux États-Unis, trois objections sont désormais levées. La première est habituellement énoncée sous cette forme : « Les riches auront tous les logements, et les pauvres aucun. »

Cette objection est erronée : *Durant la pénurie aiguë de 1906, à tout moment des appartements et des maisons bon marché étaient disponibles.* Ce qui est vrai est que, dans les conditions d'un marché libre, les meilleures résidences iront à ceux qui paient davantage, soit parce qu'ils ont des revenus plus élevés ou davantage de richesses, soit parce qu'ils préfèrent un meilleur logement à, par exemple, de meilleurs automobiles.

Mais ce fait n'a pas plus de lien avec le problème du logement d'aujourd'hui qu'avec celui de 1940. En réalité, si l'inégalité des revenus et des richesses entre les individus justifie de nos jours le contrôle des loyers, elle aurait fourni une raison encore plus forte en faveur de ces contrôles en 1940. Le danger, s'il existe, que les riches obtiennent tous les logements était alors plus grand qu'il ne l'est maintenant.

Chaque personne ou famille utilisent aujourd'hui au moins autant d'espace, en moyenne, qu'avant la guerre (voir plus loin, p. [18](#)). En outre, le revenu total de la nation est désormais distribué de manière plus égale qu'avant la guerre entre les familles du pays. Par conséquent, *si les loyers étaient libérés de tout contrôle et laissé libres d'atteindre leur propre niveau, une quantité de logement identique à celle occupée avant la guerre serait distribuée de façon plus égale qu'elle ne l'était alors.*

Le fait que, dans des conditions de marché libre, les meilleures résidences vont à ceux qui ont des revenus plus élevés ou davantage de richesses, est à tout prendre simplement une raison qui pousserait à prendre des mesures à long terme en vue de réduire les inégalités de revenu et de richesse. Pour ceux qui, comme nous, aimeraient voir encore davantage d'égalité qu'il n'en existe à présent, non seulement pour le logement mais pour tous les produits, il vaut certainement mieux s'attaquer directement à la source aux inégalités de revenu et de richesse existantes, plutôt que de rationner chacun des centaines de biens et de services qui composent notre niveau de vie. C'est le comble de la sottise que de permettre à des individus de percevoir des revenus monétaires inégaux,

pour ensuite prendre de mesures compliquées et coûteuses pour les empêcher de faire usage de leurs revenus <sup>1</sup>.

La deuxième objection fréquemment levée contre la suppression du contrôle des loyers est que les propriétaires en tireraient bénéfice. Les loyers augmenteraient certainement, sauf sur ce qu'on appelle le marché noir ; et les revenus des propriétaires augmenteraient donc aussi. Mais est-ce une objection ? Il y aura toujours certains groupes qui tireront bénéfice dans tout système de rationnement, et il est assurément vrai que les propriétaires de résidences urbaines ont moins bénéficié que la quasi-totalité des autres groupes de l'expansion du temps de guerre.

La solution ultime à la pénurie du logement doit venir des nouvelles constructions. Une bonne part de ces nouvelles constructions sera occupée par des propriétaires. Mais de nombreuses personnes préfèrent ou doivent vivre dans des logements locatifs. L'accroissement ou l'amélioration du logement de ces personnes en grande partie de la construction de nouvelles propriétés à louer. C'est une étrange façon d'encourager la nouvelle construction locative (c'est-à-dire de devenir propriétaire) que d'accorder à contrecœur aux constructeurs entreprenants un rendement attractif.

La troisième objection courante au marché libre du logement est qu'une hausse des loyers signifie une inflation, ou en entraîne une.

Or l'inflation des prix est une hausse de nombreux prix individuels et il est bien plus simple d'attaquer la menace à sa source, qui est l'accroissement du revenu familial et des liquidités qui financent la dépense accrue de presque tout. Une lourde taxation, des économies de l'État et le contrôle de la masse monétaire sont les armes fondamentales pour lutter contre l'inflation. Tripatouiller des millions de prix individuels – le loyer de la maison A à San Francisco, le prix du steak B à Chicago, le prix du costume C à New York – signifie traiter de manière maladroite et inefficace les symptômes et les résultats de l'inflation au lieu de s'attaquer à ses causes véritables.

Cependant, on nous dira que nous ne réclamons pas des contrôles fiscaux et monétaires et ne sommes pas susceptibles de le faire, de sorte que la suppression du plafonnement des loyers suscitera *bel et bien*, en fait, une hausse des salaires puis une hausse des prix – suivant la spirale familière de l'inflation. Nous ne nions pas que cette position soit défendable, mais est-elle convaincante ? Pour répondre à cette question, nous devons d'une part évaluer les coûts de la poursuite du contrôle des loyers et d'autre part la contribution additionnelle probable à l'inflation due à une suppression de ce contrôle. Nous discuterons ensuite des coûts du système actuel et, en conclusion, nous évaluerons rapidement la menace inflationniste de loyers plus élevés.

### **Le rationnement actuel des maisons à vendre**

L'absence de plafonnement du prix de vente des logements signifie que les maisons actuellement occupées par leurs propriétaires sont rationnées par la méthode de 1906 –

au bénéfice de l'enchère la plus élevée. Le prix de vente des maisons monte au fur et à mesure que la demande forte et croissante se heurte à une offre relativement figée. Par conséquent, plus d'un propriétaire décide qu'il vaut mieux vendre au prix gonflé du marché que de louer à un prix plafond fixé.

Le plafonnement des loyers veut donc dire qu'une fraction croissante de l'ensemble des logements est mise sur le marché pour y être occupée par leurs propriétaires, alors que les locations deviennent presque impossibles à trouver, au moins aux loyers légaux. En 1906, quand les loyers et les prix de vente étaient tous deux libres de monter, le *San Francisco Chronicle* comptait 3 « maisons à vendre » pour 10 « maisons ou appartements à louer ». En 1946, avec le contrôle des loyers, il y avait environ 730 « maisons à vendre » pour 10 « maisons ou appartements à louer ».

Le marché libre des maisons à vendre permet donc à quelqu'un qui dispose d'assez de capital pour verser des acomptes de résoudre son problème par l'achat d'une maison. Cela veut souvent dire qu'il doit d'endetter lourdement et qu'il doit verser en acomptes des sommes qu'il aurait préféré dépenser autrement.

Néanmoins, celui qui a de l'argent trouvera plein de maisons – et agréables en plus – à acheter. Les prix seront élevés – mais c'est précisément la raison pour laquelle ces maisons sont disponibles. Il y a des chances qu'il se retrouve avec un logement, un mobilier et d'autres choses inférieures à ce qu'il aimerait, ou que ses souvenirs des prix d'avant-guerre le lui avaient laissé espérer, mais au moins il aura un toit pour sa famille.

Les méthodes du contrôle des loyers utilisées en 1946 n'évitent donc pas l'une des principales critiques adressées au rationnement par des loyers plus élevés – à savoir que le riche a un avantage quand il s'agit de satisfaire ses besoins de logement. De fait, les méthodes de 1946 ne font qu'empirer les choses. En encourageant les locataires actuels à utiliser gratuitement de l'espace et en obligeant beaucoup de gens à emprunter pour acheter, alors qu'ils préféreraient louer, les méthodes actuelles font monter le prix des maisons à vendre au-delà du prix qui prévaudrait s'il n'y avait pas de contrôle des loyers.

Une façon d'éviter de donner aux personnes disposant de capitaux un droit à une part croissante dans la répartition des logements serait d'imposer un plafond au prix de vente des maisons. Cela réduirait encore davantage le domaine du rationnement par les prix et augmenterait de manière correspondante les méthodes actuelles du contrôle des loyers en matière de rationnement de la propriété locative. Ceci pourrait être une mesure sage *si* la méthode actuelle de rationnement des résidences locatives était satisfaisante.

Mais quelle est la situation de celui qui désire louer ?

## **II. La méthode de 1946 : le rationnement par la chance et le favoritisme**

Le candidat locataire est dans une position très différente de celui qui est prêt à payer. S'il peut trouver un logement, il se peut qu'il paie un prix « raisonnable », c'est-à-dire à un loyer d'avant-guerre. Mais à moins qu'il soit prêt à payer une somme considérable à côté – pour le « mobilier » ou d'une autre manière détournée – il a peu de chances de trouver quelque chose à louer.

*Le plafonnement légal des loyers est la raison pour laquelle il y a si peu de places à louer.* Le revenu monétaire national a doublé, de sorte que la plupart des individus et des familles touchent des revenus monétaires plus élevés qu'avant la guerre. Ils peuvent se permettre de payer des loyers substantiellement plus élevés qu'avant la guerre, mais légalement ils n'ont pas à payer davantage ; ils essaient par conséquent d'obtenir des logements plus grands et de meilleure qualité.

Mais les millions de personnes et de familles qui ont ainsi essayé de se disperser depuis 1940 ne peuvent pas toutes réussir, car l'offre de logements n'a augmenté qu'environ aussi vite que la population. Ceux qui réussissent forcent les autres à repartir bredouilles. La tentative des moins chanceux et des nouveaux venus sur le marché du logement – hommes revenant du service, jeunes mariés et personnes changeant de résidence – d'obtenir davantage d'espace qu'il n'y en a, et plus qu'ils n'en utilisaient avant

la guerre, aboutit au spectacle familial d'une horde de candidats pour chaque logement vacant.

Les annonces dans le *San Francisco Chronicle* montrent à nouveau l'effet du plafonnement des loyers. En 1906, après le tremblement de terre, quand les loyers étaient libres de monter, il y avait 1 « recherche de location » pour 10 « maisons ou appartements à louer » ; en 1946, il y avait 375 « recherches de location » pour 10 « offres de location ».

### **Un vétéran cherche une maison**

Le *New York Times* du 28 janvier 1946 rapporte l'expérience de Charles Schwartzmann, « jeune trentenaire vigoureux » récemment sorti de l'armée. M. Schwartzmann chercha énergiquement pendant trois mois, « partant dans sa voiture à la recherche d'une place pour vivre [...] Il avait traversé la ville et les environs de Jamaica, Queens, à Larchmont et s'était inscrit dans presque toutes les agences immobilières. Il avait passé des annonces dans les journaux et avait répondu à d'autres annonces. Il avait visité le Centre des Vétéranes de la ville de New York, au 500 Park Avenue, et le sous-comité du logement du Comité des Vétéranes Américains ; il avait parlé à des amis et imploré des parents ; il avait écrit au Gouverneur Dewey. Résultats ?

« Une offre d'appartement bas de gamme avec eau froide. Une offre de quatre pièces à Central Park West sur la 101<sup>ème</sup> rue, pour un loyer de 300 \$ par mois, à condition

d'être prêt à payer 5 000 \$ pour le mobilier de l'appartement. Une offre d'une pièce dans une vieille maison de grès brun, repeinte mais non rénovée, sur la 88<sup>ème</sup> rue à Central Park West par une jeune femme (qui partait pour La Havane) à un loyer de 80 \$ par mois, à condition d'acheter les meubles pour 1 300 \$ et de la rembourser des 100 \$ qu'elle avait dû payer à un agent pour obtenir « l'appartement ».

« Et une offre de sous-location deux grandes pièces dans un hôtel de West Side pour un loyer de 75 \$ par mois, uniquement pour trouver que le propriétaire de l'hôtel avait retiré la suite de la liste des locations au mois pour les mettre sur la liste transitoire à des taux journaliers (et plus élevés) pour chacune des deux pièces. »

### **Qui obtient les logements ?**

La propriété locative est alors rationnée par diverses formes de chance et de favoritisme. Les premiers sur la liste sont les familles qui louaient avant la pénurie du logement et qui sont prêtes à rester dans la même demeure.

Les deuxièmes sur la liste sont deux classes de nouveaux arrivants : d'abord les personnes voulant et pouvant éviter ou échapper aux loyers plafonds, par un quelconque procédé légal ou en payant un supplément en liquide en plus du loyer plafond de l'OPA ; puis les amis ou les parents des propriétaires ou d'autres personnes en charge des résidences locatives.

Les candidats à la location qui ne font pas partie de ces classes favorisées luttent pour les places restantes. Le succès va à ceux qui ont de la chance, qui ont les plus petites familles, qui peuvent passer plus de temps à chercher, qui sont plus malins quand il s'agit d'imaginer des plans pour trouver de possibles logements vacants, et qui sont les locataires les plus désirables.

Le dernier sur la liste est probablement l'homme qui doit travailler pour soutenir leur famille et dont la femme doit s'occuper de petits enfants. Lui et sa femme ne peuvent passer que peu de temps à chercher l'aiguille dans la meule de foin. S'il devait trouver une place, elle pourrait bien lui être refusée parce qu'une famille avec des petits enfants constitue des locataires moins désirables qu'une famille sans enfant.

### **Les coûts des méthodes actuelles**

Presque tous ceux qui n'arrivent pas à acheter une maison ou à louer une maison ou un appartement est logé d'une façon ou d'une autre. Quelques-uns sont hébergés dans des logements d'urgence – camps de caravaning, logements préfabriqués d'urgence, camps de l'armée reconvertis. La plupart sont logés chez des parents ou des amis, solution qui présente de sérieux inconvénients sociaux.

Le lieu de résidence des parents ou des amis prêts et capables d'offrir un logement peut avoir peu ou pas de lien avec l'endroit désiré. Afin de vivre avec sa famille, le mari doit sacrifier sa mobilité et accepter tout emploi disponible dans les environs. Si aucun

emploi ou uniquement un emploi très inférieur est disponible dans cet endroit, il peut devoir se séparer de sa famille pendant une période imprévisible en vue de tirer avantage des opportunités d'emploi ailleurs. Or il y a un grand besoin social de mobilité, particulièrement actuellement. La meilleure distribution possible de la population après la guerre est certainement différente de celle du temps de la guerre, et une reconversion rapide réclame que les hommes acceptent et puissent changer d'endroit.

Le spectre des méthodes actuelles de partage restreint de partage restreint le mouvement non seulement de ceux qui partagent mais aussi de ceux qui ne le font pas. Celui qui a suffisamment de chance d'avoir une maison ou un appartement y réfléchira à deux fois avant de bouger et de partir pour une autre ville où il fera partie des nouveaux arrivés défavorisés. L'un des coûts les plus facilement prévisibles sera probablement un éloignement prolongé de sa famille quand il cherchera un logement et qu'elle restera où elle était ou ira chez des parents.

Le plafonnement des loyers ont aussi des effets importants parce qu'ils réduisent l'efficacité de l'utilisation des logements de la part de ceux qui ne partagent pas leur logement. Les incitations à économiser l'espace sont bien plus faibles qu'avant la guerre parce que les loyers sont désormais plus faibles relativement aux revenus monétaires moyens. S'il ne semblait pas souhaitable de déménager pour de plus petites résidences ou prendre un locataire avant la guerre, il n'y a pas de raison supplémentaire de le faire

maintenant, hormis les élans patriotiques et humanitaires – ou peut-être la crainte de voir des parents venir pour occuper la place en surplus.

De fait, la rareté résultant du plafonnement des loyers impose de nouveaux obstacles à l'usage efficace du logement : un locataire n'abandonnera pas souvent son appartement trop grand pour commencer l'horrible quête d'une résidence plus appropriée. Et à chaque fois qu'un logement à louer devient vacant il y a des chances que le propriétaire donne la préférence à des familles plus petites ou à des personnes seules.

L'élimination du plafonnement des loyers conduirait à un partage organisé d'une manière radicalement différente. Dans un marché libre de la location, les personnes qui considèrent que le sacrifice d'espace est remboursé par le loyer perçu céderaient cet espace. Le partage serait le fait de ceux qui ont de l'espace dont ils pouvaient se passer et qui veulent un revenu supplémentaire, et non, comme aujourd'hui, de ceux qui agissent par sens du devoir familial ou par obligation, sans tenir compte de l'espace disponible ou d'autres circonstances. Ceux qui louaient de l'espace à d'autres participeraient à une transaction purement commerciale et ne se sentiraient pas des intrus accumulant des obligations personnelles ou imposant des charges injustes ou malvenues à leurs bienfaiteurs. Ils seraient mieux à même de trouver des locations dans des endroits liés à leurs possibilités d'emploi. Les travailleurs regagneraient leur mobilité et les propriétaires de logements locatifs retrouveraient leur incitation à prendre davantage de monde.

### **III. La méthode du rationnement public**

Les défauts de notre méthode de rationnement actuelle par les propriétaires sont évidents et importants. Il faut s'y attendre avec un régime de rationnement privé et personnel et c'est ce qui explique, bien entendu, pourquoi l'OPA a assumé le rôle de responsable du rationnement de la viande, des matières grasses, des conserves et du sucre pendant la guerre au lieu de laisser les épiciers les rationner. L'OPA devrait-elle se charger du rationnement des logements ? Ceux qui défendent le rationnement des logements par une agence publique prétendent que cela éliminerait la discrimination à l'encontre des nouveaux arrivants ou des familles avec enfants et en faveur des familles ayant des amis bien placés.

Pour être juste avec les propriétaires et les locataires, l'OPA devrait cependant être capable de dire aux propriétaires qu'ils avaient trop d'espace et qu'ils doivent en céder une partie ou déménager pour une plus petite résidence. Il n'est pas besoin d'être très à l'écoute des choses pour savoir qu'il est parfaitement impraticable du point de vue politique d'ordonner à une famille américaine propriétaire de sa maison d'y accueillir une famille étrangère (le libre choix s'opposerait en effet au but du rationnement) ou de déménager.

Même s'il était possible de surmonter cette difficulté fondamentale, comment déterminer la quantité d'espace que mériterait une famille donnée ? A quel âge les enfants de sexes différents ont-ils besoin de chambres séparées ? Les invalides ont-ils besoin de logement au rez-de-chaussée et qui est invalide ? Les personnes qui travaillent à domicile (médecins, écrivains, musiciens) réclament-elles plus d'espace ? Quels métiers faudrait-il favoriser avec des locations accessibles et quelles familles avec de grands jardins ? La belle-mère doit-elle vivre avec la famille ou a-t-elle droit à un logement distinct ?

Combien de temps faudrait-il à un comité de l'OPA pour répondre à ces questions et pour décider quels locataires ou quels propriétaires doivent « déménager » pour faire de la place à ceux qui, d'après le comité, devraient l'avoir ?

La durée de la pénurie du logement en serait également affectée. Pour être juste vis-à-vis à la fois des locataires et des propriétaires actuels, il faudrait aussi rationner les nouvelles constructions et les soumettre e contrôle des loyers. Si les loyers des nouvelles résidences étaient considérablement plus élevés que ceux des logements comparables existants, l'un des principaux objectifs du contrôle des loyers et du rationnement – un traitement égal pour tous – serait sacrifié. D'un autre côté, si les loyers des nouvelles résidences sont maintenus à un niveau identique à celui des loyers des logements existants, la construction privée de propriétés locatives serait faible ou inexistante.

Nous pouvons conclure que le rationnement par une agence publique a peu de chances d'être accepté sur une base universelle. Même s'il n'était appliqué qu'aux logements loués, il soulèverait de formidables problèmes éthiques et administratifs.

### **Les origines et la durée probable de la pénurie actuelle**

La pénurie actuelle du logement apparaît être si aiguë, à la lumière de l'augmentation modérée de la population et de la croissance effective des possibilités de logement depuis 1940, que la plupart des gens sont incapables de fournir une explication générale. Ils préfèrent se référer à la croissance rapide de certaines villes – mais toutes les villes connaissent de sérieuses pénuries. Ou ils se réfèrent aux nombreux mariages et à la hausse des taux de natalité – mais ces chiffres sont rarement mesurés ou comparés avec les possibilités de logements.

En fait, l'offre de logements a à peu près suivi le rythme de la croissance de la population civile non agricole, comme le montrent les estimations suivantes, basées sur des données du gouvernement :

Date	Population non agricole		
	Résidences unitaires occupées	Population civile	Personnes par résidence occupée
30 juin 1940	27,9 millions	101 millions	3,6
30 juin 1944	30,6 millions	101 millions	3,3
Fin de la démobilisation (printemps 1946)	Plus de 31,3 millions	Environ 111 millions	Moins de 3,6

Certaines zones seront plus encombrées dans un sens physique qu'en 1940, d'autres le seront moins, mais le fait général est que le nombre de gens à loger et le nombre de familles ont augmenté d'environ 10%, tandis que le nombre de logements unitaires a lui aussi augmenté de 10% environ.

Deux faits expliquent pourquoi la pénurie du logement semble bien plus désespérée aujourd'hui qu'en 1940, même si la quantité de logements par personne ou par famille est resté en gros le même.

Le premier est que le revenu monétaire total du public américain a doublé depuis 1940, de sorte que la famille moyenne aurait pu se permettre des résidences plus spacieuses et de meilleure qualité, même si les loyers avaient substantiellement monté.

Le deuxième est que les loyers ont très peu monté. Ils ont augmenté de moins de 4% de juin 1940 à septembre 1945, alors que tous les autres articles entrant dans le coût de la vie ont cru de 33%.

Ainsi, à la fois la structure des prix et l'augmentation des revenus encouragent la famille moyenne à s'assurer de meilleures résidences qu'avant la guerre. *Le succès même de l'OPA dans la réglementation des loyers a donc grandement contribué à la demande de logement et de là à la pénurie, car le logement est bon marché par rapport aux autres choses.*

### **Les futurs problèmes du logement**

Le plafonnement des loyers ne fait rien pour soulager cette pénurie. En fait il est bien plus probable qu'il la perpétue : les conséquences du plafonnement des loyers sur les nouvelles constructions sont inquiétantes. Le loyer est le seul article important du coût de la vie qui n'ait pas fortement augmenté. A moins d'une violente déflation, ce dont personne ne veut et qu'aucun gouvernement ne peut se permettre, les loyers sont décalés par rapport à tous les autres prix et coûts, coûts de construction compris. Les nouvelles constructions doivent donc être tristement faibles en volume à *moins* que (1) une

révolution industrielle ne réduise grandement les coûts de construction des logements ou que (2) le gouvernement ne subventionne l'industrie du bâtiment.

On espère sincèrement une révolution industrielle des méthodes de construction. Mais si elle survient, elle se produira bien plus vite si les loyers sont plus élevés. Et si elle ne vient pas, les méthodes de construction actuelle ne fourniront, en majorité, des maisons qu'à ceux qui désirent et peuvent se permettre de posséder leur propre demeure. Les locations seront de plus en plus difficiles à trouver.

Le recours à une subvention au bâtiment, avec nos revenus monétaires élevés et une demande pressante de logements, serait un paradoxe inutile. Aujourd'hui plus que jamais, les gens peuvent se permettre de payer leur logement.

Si la subvention était nécessaire pour stimuler la construction, après quelques années le plafonnement des loyers pourrait être levé sans hausse des loyers. Mais les coûts du bâtiment resteraient toujours élevés – plus élevés que s'il n'y avait pas eu de subvention – de sorte que la construction de logements s'effondrerait pour atteindre de faibles niveaux et qu'elle y resterait pendant une longue période. Petit à petit, l'offre de logements baisserait suffisamment et la population croîtrait assez pour faire monter les loyers à un niveau rémunérateur. Une subvention promet ainsi une dépression d'une gravité sans précédent dans la construction résidentielle et ce serait un optimisme irresponsable que d'espérer une économie prospère si cette grande industrie était malade.

A moins, par conséquent, que nous n'ayons de la chance (une réduction révolutionnaire des coûts de construction des appartements et des maisons) ou de la malchance (une déflation violente), ou que nous soyons particulièrement malavisés (en ayant recours à des subventions), la « pénurie de logements » demeurera ainsi longtemps que les loyers seront empêchés de monter par des contrôles légaux. *Tant que la pénurie créée par le plafonnement des loyers persistera, il y aura des gens pour réclamer de continuer le contrôle des loyers.* C'est peut-être le reproche le plus fort que l'on puisse faire au plafonnement des loyers. Lui et la pénurie accompagnatrice des logements à louer se perpétuent d'eux-mêmes et la progéniture est encore moins attrayante que les parents.

Une prise de conscience incomplète et en grande partie subconsciente de ce dilemme inconfortable explique la proposition fréquente de ne pas imposer de plafonnement des loyers, ou d'imposer des plafonds plus élevés, aux nouvelles constructions. Cette proposition implique un abandon partiel du plafonnement des loyers. La conservation du reste ne peut alors être défendue qu'en disant que la méthode de rationnement actuelle des logements par la chance et le favoritisme est plus équitable que le rationnement par des loyers plus élevés, mais que le rationnement de l'offre de logements.

## **Conclusion**

Le plafonnement des loyers entraîne par conséquent une allocation de l'espace aléatoire et arbitraire, à une utilisation inefficace de l'espace, à retarder les nouvelles constructions et à conserver indéfiniment des loyers plafonnés, ou à subventionner les nouvelles constructions et à avoir une future dépression de la construction de bâtiments résidentiels. Le rationnement officiel par les autorités publiques ne ferait probablement qu'empirer les choses.

A moins que la suppression du plafonnement des loyers ne soit un nouveau et puissant stimulant de l'inflation, il n'y a par conséquent aucune justification importante de leur côté. Dans les faits des loyers plus élevés auraient peu d'effets directs sur la pression inflationniste concernant les autres biens et services. Le revenu supplémentaire touché par les propriétaires compenserait la diminution des fonds dont les locataires disposent pour l'achat des autres biens et services.

La pression inflationniste additionnelle due à la hausse des loyers surviendrait de manière indirecte : les loyers plus élevés feraient monter le coût de la vie et fourniraient ainsi une excuse à la hausse des salaires. Dans une ère d'intervention gouvernementale directe dans la détermination des salaires, l'existence de cette excuse pourrait conduire à certaines hausses salariales qui ne seraient sinon pas produites et donc à quelques hausses de prix par la suite.

Quelle serait l'importance de cet effet indirect ?

Immédiatement après le déplafonnement, les loyers demandés aux nouveaux locataires et à certains locataires actuels sans bail monteraient de manière substantielle. La plupart des locataires actuels ne connaîtraient que des hausses modérées ou, s'ils sont protégés par des baux, aucune hausse du tout. Comme les résidences n'entrent sur le marché de la location que lentement, les loyers moyens pour l'ensemble des résidences monteraient moins que les loyers demandés aux nouveaux locataires, et le coût de la vie monterait encore moins.

A mesure que davantage de résidences sur le marché locatif, la hausse initiale demandée aux nouveaux locataires serait, en l'absence d'une inflation générale, modérée, même si les loyers moyens sur l'ensemble de toutes les résidences continueraient à monter.

Après un an environ, la moyenne des loyers pourrait avoir augmenté de 30%. Mais même cela signifierait une hausse de seulement 5% du coût de la vie, car les loyers comptent pour moins d'un cinquième du coût de la vie total. Une hausse de cette ampleur – moins de 0,5% par mois pour le coût de la vie total – a peu de chances de déclencher une inflation générale.

Le problème de la prévention d'une inflation générale devrait être attaqué de manière directe : il ne peut pas être résolu par des contrôles spéciaux dans des domaines

spécifiques, qui peuvent contenir pendant un temps les pressions inflationnistes fondamentales mais qui ne les éliminent pas. Nous ne croyons pas, par conséquent, que le plafonnement des loyers constitue une défense suffisante contre l'inflation au point de justifier ne serait-ce qu'une fraction des grands coûts sociaux qu'il entraîne.

Aucune solution au problème du logement ne peut bénéficier à tous le monde : certains doivent être touchés négativement. L'essence du problème est que certaines personnes doivent être obligées ou incitées à utiliser moins de logement que ce qu'elles sont prêtes de payer aux taux légaux actuels. Les méthodes existantes du rationnement du logement forcent une petite minorité – en premier lieu les vétérans ayant quitté l'armée et les ouvriers de guerre migrant, ainsi que leurs familles, amis et parents – à supporter la plus grande partie du sacrifice.

Le rationnement par des loyers plus élevés aiderait ce groupe en incitant les nombreux autres à utiliser moins de logement et aurait donc le mérite de diffuser la charge de manière plus égale au sein de la population dans son ensemble. Cela frapperait davantage de gens immédiatement, *mais chacun moins sévèrement*, que les méthodes existantes. Ceci constitue en même temps la justification de l'utilisation des loyers élevés pour rationner les logements et le principal obstacle politique à la suppression du plafonnement des loyers.

Un dernier point à l'attention du lecteur – nous voudrions souligner aussi nettement que nous le pouvons que nos objectifs sont les mêmes que les siens : *la distribution la*

*plus équitable possible de l'offre de logements disponibles et la reprise la plus rapide possible de nouvelles constructions.* La hausse des loyers qui suivrait l'arrêt du contrôle des loyers n'est pas une vertu en soi. Nous ne désirons nullement payer des loyers plus élevés, de voir d'autres gens forcés de les payer, ou de voir les propriétaires récolter des profits tombés du ciel. Mais nous réclamons instamment la suppression du plafonnement des loyers parce que, selon nous, toute autre solution au problème du logement entraînerait des maux pires encore.

#### **Note**

1 *Note de l'éditeur* : Les auteurs oublient de dire si les « mesures à long terme » qu'ils adopteraient vont au-delà de l'élimination de privilèges spéciaux, comme les monopoles actuellement protégés par le gouvernement. En tout cas, néanmoins, l'importance de leur argument à ce sujet mérite d'être notée. Il signifie que, même du point de vue de ceux qui placent l'égalité avant la justice et la liberté, le contrôle des loyers sont « le comble de la sottise ».

*Note d'Hervé de Quengo* : peut-être en raison de cette remarque, Milton Friedman, dans *Capitalisme et liberté* (Robert Laffont, 1971, traduction de *Capitalism and Freedom*, 1962) précisa au chapitre XII :

« Au cœur de la philosophie libérale, il y a la croyance dans la dignité de l'individu, dans sa liberté d'utiliser au maximum et selon ses propres lumières ses capacités et les occasions qui se présentent à lui, à cette seule condition qu'il ne compromette pas, ce faisant, la liberté qu'ont les autres individus de faire la même chose. Cela implique en un sens la croyance en l'égalité des hommes ; en un autre sens, dans leur inégalité. Chaque homme a un droit égal à la liberté. C'est précisément parce que les hommes sont différents – parce que tel homme voudra faire de sa liberté tout autre chose que tel autre et, par là même, pourra peut-être faire plus pour la société – que c'est un droit important et fondamental.

Le libéral fera par conséquent une nette distinction entre l'égalité des droits et des chances, d'une part, et l'égalité matérielle ou égalité des résultats, d'autre part. Il pourra considérer avec faveur le fait qu'une société libre tende plus que toute autre à une plus grande égalité matérielle, mais il y apercevra un important effet secondaire de la société libre, et non sa justification principale. Il fera bon accueil aux mesures qui favorisent en même temps la liberté et l'égalité, telles celles qui éliminent le pouvoir des monopoles et qui améliorent le fonctionnement du marché. Il verra dans l'exercice de la charité privée un bon exemple de l'usage convenable de la liberté. Et s'il peut approuver l'action de l'État dans l'amélioration du sort des pauvres parce que c'est là une façon plus efficace pour la masse de la communauté d'atteindre l'objectif commun,

il ne le fera cependant qu'à regret, car ce sera substituer l'action obligatoire à l'action volontaire.

L'égalitarisme ira tout aussi loin. Mais il voudra aller plus loin encore. Il proposera de prendre aux uns pour donner aux autres, non pas parce qu'il s'agira là d'un moyen plus efficace grâce auquel les « uns » pourront atteindre leurs objectifs, mais au nom de la justice. Ce point atteint, l'égalité entre ouvertement en conflit avec la liberté: on doit choisir. On ne peut être à la fois en ce sens égalitariste et libéral. »