L'impact économique du moratoire et de l'encadrement des loyers (Lyon, 1914-1926)

François Robert

Dans Le Mouvement Social 2017/2 n° 259 , pages 79 à 97
Éditions La Découverte

ISSN 0027-2671
ISBN 9782707197184
DOI 10.3917/lms.259.0079
Date de mise en ligne : 21/07/2017

Article disponible en ligne à l'adresse
https://shs.cairn.info/revue-le-mouvement-social1-2017-2-page-79?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'impact économique du moratoire et de l'encadrement des loyers (Lyon, 1914-1926)

par François Robert*

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

Dès le début des hostilités, en août 1914, nombre de pays européens (France, Angleterre, Italie, Allemagne) adoptent un moratoire plus ou moins général en matière de loyers[1]. Destinée à protéger les locataires d'une hausse déstabilisante du montant des locations – du fait de la conjonction prévisible d'une hausse générale des prix et de l'arrêt de la construction de logements –, la mesure a cours en France jusqu'à la fin du conflit. Ce dispositif de protection, tout comme les offices de conciliation ou les commissions du logement, s'inscrit dans un but de stabilisation sociale et économique des pays touchés par la guerre. En 1918, une législation de protection des locataires existe ainsi dans quasiment tous les pays d'Europe. Son résultat pratique se mesure à l'indice des prix des loyers qui se maintient, dans les pays belligérants, à son niveau d'avant-guerre. Cette mesure protectrice est complétée par une restriction du droit de congédiement : dans la plupart des pays, la loi prévoit une interdiction absolue de donner congé. En France, le moratoire instauré en 1914 apparaît aussi comme la matrice d'où seront issues les formes ultérieures d'encadrement. Il suscite toutefois la colère des propriétaires, qui multiplieront les pressions pour tenter d'abroger des décrets bafouant à leurs yeux le droit de propriété.

Il s'agit ici de comprendre les conséquences économiques à moyen terme du contrôle des loyers, en confrontant discours des propriétaires et données chiffrées. Après avoir proposé un bref panorama de la législation en France, l'argumentaire développé par les propriétaires sera mis en regard du coût de ces mesures. La sortie négociée du moratoire permettra de comprendre les attendus des décisions parlementaires. Enfin, nous questionnerons les effets de la mise en place de l'encadrement des loyers jusqu'en 1926 – date de l'instauration, pour la première fois, d'un taux d'augmentation unique des loyers sur la base de la valeur locative de 1914.

La mise en place du moratoire : débats et enjeux

Dispositif législatif

Le cadre législatif français est relativement bien connu depuis les années 1970 et les travaux de Simone Morio[2]. D'autres, notamment ceux de Danièle Voldman, les ont récemment prolongés[3]. Dès le 5 août 1914, les parlementaires adoptent une série

* Ingénieur de recherche CNRS, Laboratoire Triangle, UMR 5206, ENS de Lyon.

1. Le Bureau international du travail (BIT) détaille les différentes mesures prises dans ces pays. Voir son rapport *Les problèmes du logement en Europe depuis la guerre*, Série G, Études et documents, Genève, 1924.

2. S. Morio, *Le contrôle des loyers en France (1914-1948)*, Paris, Centre de sociologie urbaine, 1976. Son approche est surtout centrée sur les rapports de force politiques aux fins d'expliquer les orientations législatives.

3. D. Voldman, « Le moratoire des loyers et son application en région parisienne », communication orale au colloque international « Les mises en guerre de l'État. 14-18 en perspective », Paris-Laon-

François Robert, L'impact économique du moratoire et de l'encadrement des loyers (Lyon, 1914-1926), *Le Mouvement social*, avril-juin 2017.

de lois encadrant l'état de guerre. L'une d'elles réglemente les valeurs négociables et autorise à suspendre par décret « les effets des obligations commerciales ou civiles, [et] toutes prescriptions ou préemptions en matière civile, commerciale et administrative »[4]. Le premier décret en matière de loyers, promulgué le 14 août[5], s'inscrit dans ce cadre et fixe un délai de paiement des termes à quatre-vingt-dix jours pour les petits loyers, dont le montant varie selon la taille des municipalités ; à Lyon, le seuil se situe à 600 F. Les locataires concernés bénéficient du moratoire, qu'ils soient ou non mobilisés[6]. Celui-ci ne signifie pas exonération du paiement, mais possibilité d'en différer le règlement. Ce décret n'est que le premier d'une longue série qui a prorogé de quatre-vingt-dix jours en quatre-vingt-dix jours le délai de paiement et engendré une grande diversité d'interprétations[7]. Les locataires redevables de petits montants jouissent de plein droit du délai sans formalité à remplir, mais doivent s'acquitter des charges et impôts afférents au loyer.

Alors que ce décret concernait tous les locataires sans distinction, il faut attendre celui du 1er septembre pour que soient précisées les catégories visées. Pour bénéficier du délai de paiement, le locataire doit désormais habiter un département frontalier de la Belgique ou de l'Allemagne (situation dont relève une vingtaine de départements) et faire une déclaration d'incapacité de payer auprès du juge de paix ou du propriétaire. Les mobilisés et leur famille sont seuls dispensés de la déclaration, et ne peuvent être expulsés dans le délai imparti. Le 27 septembre, le moratoire s'étend au département de la Seine et à certaines communes de Seine-et-Oise. Les propriétaires peuvent contester le paiement différé s'ils justifient que le locataire est en état de payer. Lors de la seconde prorogation du moratoire (27 octobre), les parlementaires accèdent aux suppliques des propriétaires en obligeant les locataires à s'acquitter des charges si tel n'était le cas (art. 4)[8], et ce, indépendamment du paiement du loyer.

Si les décrets de décembre 1914 et de l'année 1915 ne modifient pas l'architecture globale de ce système prorogatif, les parlementaires travaillent parallèlement à en sortir. Deux projets de loi sont déposés : l'un, le 6 mai 1915, par le ministre socialiste de la Justice, Aristide Briand, sur la résiliation des baux à loyers par suite de guerre ; l'autre, le 12 août, par le député de la Seine et républicain de gauche Édouard Ignace, sur le règlement des loyers échus pendant la guerre. La Commission législative civile et criminelle chargée de leur examen se prononce pour l'établissement d'un projet unique destiné à régler l'ensemble de la question des loyers. Lors de la reconduction du régime de moratoire de décembre 1915, le gouvernement

Craonne, 30-31 octobre-1er novembre 2014 ; « L'encadrement des loyers depuis 1900, une question européenne », *Le Mouvement social*, n° 245, 2013, p. 137-147 ainsi que *Locataires et propriétaires. Une histoire française*, Paris, Payot, 2016, qui inscrit dans le temps long les rapports conflictuels entre propriétaires et locataires.

4. *Journal officiel de la République française (JORF). Lois et décrets*, 6 août 1914.

5. *JORF. Lois et décrets*, 15 août 1914.

6. Nonobstant, le propriétaire peut exiger le paiement du loyer s'il peut faire la preuve, devant la justice, que son locataire est en mesure de payer (décret du 17 novembre 1914). Voir S. Morio, *Le contrôle des loyers en France…*, *op. cit.*, p. 55.

7. L. Azéma et A. Guinard, *Le moratorium des loyers*, Paris, Sirey, 1916, p. 6-7. Le dernier décret moratoire date du 30 novembre 1917.

8. À Lyon, selon les usages, les locataires payaient déjà certaines taxes locatives comme l'impôt des portes et fenêtres mais, dans d'autres villes, ces taxes étaient à la charge des propriétaires. Voir A. Vachez, *Recueil des usages locaux ayant force de loi dans la ville de Lyon*, Lyon, Brun, 1898.

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

pense qu'il s'agit de la dernière[9]. Les débats parlementaires sont vifs mais tempérés par le gouvernement, soucieux de sortir du moratoire sans provoquer de mouvements sociaux. L'omniprésence des références à 1871 dans les propositions de loi comme dans les débats montre les craintes de voir la population parisienne s'agiter : « Nous sommes dans une ville de 3 200 000 âmes, où les anxiétés et les émotions se communiquent, où les turbulences sont faciles[10] », souligne au Sénat René Viviani, le ministre de la Justice. Une bataille de chiffres s'engage pour connaître l'impact social de mesures qui pourrait toucher, selon les calculs, environ 910 000 personnes pour Paris et sa banlieue[11].

À Lyon, le nombre de locataires payant des petits loyers (moins de 600 F) peut être calculé sur la base du service municipal de la statistique immobilière[12] de 1897, à défaut de chiffres pour 1914. En considérant une augmentation moyenne de 12 % du montant du loyer entre 1897 et 1914, le seuil de 500 F en 1897 semble pertinent[13]. Les petits loyers représenteraient ainsi 71 % du parc immobilier lyonnais. On mesure les hésitations politiques à toucher à ce dispositif. La solution d'une sortie par instauration de commissions arbitrales, déjà choisie en 1871, apparaît consensuelle, même si le gouvernement souhaite protéger les locataires quitte à sacrifier une partie du droit de propriété. Durant deux ans, le projet de loi effectue des navettes entre la Chambre et le Sénat. Entre-temps, faute d'accord, le moratoire est reconduit tous les trois mois, et ce jusqu'au 30 décembre 1917. Puis la loi du 9 mars 1918 y met fin.

La réaction des propriétaires

Pris de court au début de la guerre, les propriétaires réagissent rapidement au moratoire et aux premières prorogations des délais en matière de loyers. La vieille Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Lyon et de sa banlieue, qui regroupe plus de 4 200 adhérents[14], assure par son organe de presse, le *Bulletin de la Chambre syndicale*, la défense de ses adhérents, frustrés de ne pouvoir assurer pleinement leur « devoir patriotique ». Leur argumentation repose non pas sur la

9. « La Chambre a, en effet, fixé au 20 janvier la discussion du projet de loi dont elle a été saisie par le gouvernement et qui réglera la situation des propriétaires et des locataires. […] L'objet du présent décret est de maintenir pour une dernière période de trois mois, en faveur des locataires, le régime dont ils jouissent actuellement » (décret du 25 décembre 1915, *JORF. Lois et décrets,* 29 décembre 1915, p. 9577).

10. *JORF. Débats parlementaires, Sénat*, 23 décembre 1915, p. 675. Le dispositif du moratoire puise ses racines dans l'expérience de la guerre de 1870 et de la Commune. La référence à 1871 s'entend comme un avertissement aux sénateurs qui refusent de reconnaître la conflictualité induite par la question des loyers.

11. Ce chiffre est une estimation fondée sur le nombre de loyers inférieurs à 600 F (796 000 à Paris et 341 000 en banlieue), auxquels s'ajoutent 163 000 locataires en garnis. *JORF. Débats parlementaires, Sénat*, 23 décembre 1915.

12. Ce service a été créé en 1884.

13. L'augmentation moyenne des loyers a été calculée à partir d'un échantillon de 159 appartements. Voir L. Bonneval et F. Robert, *L'immeuble de rapport : l'immobilier entre gestion et spéculation. Lyon, 1860-1990*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2013.

14. Le moratoire suscite une vague d'adhésions : 4 295 en 1914, 4 980 en 1919. Voir le *Bulletin de la Chambre syndicale des propriétaires immobiliers de la ville de Lyon et de sa banlieue* [*BCSPILB*], mars-avril 1915, qui cite le procès-verbal du conseil d'administration [CA] de la Chambre syndicale des propriétaires immobiliers de la ville de Lyon et de sa banlieue, daté du 27 mars 1919. Voir également C. Beroujon, « La Chambre syndicale des propriétaires immobiliers de la ville de Lyon », *Bulletin du Centre Pierre Léon*, n° 3, 1983, p. 5-37.

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

défense de leurs propres intérêts mais sur celle des autres catégories touchées par les restrictions : le manque à gagner pénaliserait à la fois les ouvriers du bâtiment chargés de l'entretien car, faute de moyens, les propriétaires devront délaisser les réparations des immeubles, et le Trésor public, privé du paiement de ces impôts. Ils se sentent, disent-ils, « humiliés d'être les seuls citoyens mis dans l'impossibilité de concourir à la défense nationale générale par leur contribution financière[15] ». Et proposent même, en référence à 1871, la constitution de jurys de loyers pour juger les demandes de délais de paiement des locataires : « On pourrait constituer dans chaque arrondissement des jurys composés de quatre à six membres siégeant sous la présidence d'un juge de paix […] ces jurys auraient à tenir compte des ressources des locataires[16] ».

Pour tenter d'infléchir les politiques en matière de loyers, les propriétaires lyonnais interpellent également le sénateur-maire radical, Édouard Herriot, et le préfet du Rhône. Les avis du maire insérés dans la presse locale[17], stipulant que le moratoire n'éteint en rien le paiement du loyer mais en diffère simplement le règlement, n'apaisent pas leurs craintes. Ils saisissent aussi les acteurs économiques, comme la Chambre de commerce de Lyon, pour faire valoir leur droit à l'accès à leurs dépôts bancaires suspendus depuis le début du conflit (*moratorium* des banques). Enfin et surtout, ils s'appuient sur l'Union de la propriété bâtie de France, dont la Chambre syndicale lyonnaise est adhérente et dont le président siège au bureau. L'Union rencontre le ministre de la Justice (18 janvier 1915) puis celui du Commerce (15 mars), et envoie des rapports au président du Conseil.

Ces démarches suscitent une certaine bienveillance mais n'engendrent pas d'inflexion du moratoire ; au contraire, la reconduction des prorogations accentue les contraintes. Lors du premier moratoire, les locataires à petits loyers hors département de la Seine devaient, pour bénéficier des mesures de paiement différé, faire auprès du juge de paix une déclaration d'impossibilité de payer. Avec le décret du 17 décembre 1914, le rapport s'inverse : la déclaration disparaît et c'est au propriétaire de faire valoir que son locataire est en mesure de payer[18]. Ces non-réformes et ces nouvelles mesures exacerbent les tensions entre propriétaires et gouvernement, sur fond d'incompréhension réciproque ; à tel point que les premiers vont jusqu'à parler de « guerre locative » en référence à la guerre en cours[19].

D'un côté, en effet, le gouvernement reproche aux propriétaires de ne pas user, pour se faire payer, des moyens offerts par la législation des moratoires : le ministre du Commerce et de l'Industrie fait ainsi remarquer qu'à Paris, sur 15 000 déclarations d'insolvabilité faites par les locataires, 1 100 seulement ont été contestées[20]. Les propriétaires dénoncent quant à eux des abus, notamment le régime de faveur

15. *BCSPILB*, janvier-février 1915.

16. En s'inspirant de la loi du 21 avril 1871 : *BCSPILB*, septembre 1914.

17. Avis du maire de Lyon paru dans la presse lyonnaise du 5 octobre 1914 : « Si les décrets du 14 août et du 27 septembre 1914 confèrent aux locataires des facilités de paiement qui ne font, au reste, que retarder le règlement de la dette sans l'éteindre, il est du devoir de tous ceux qui ont conservé, durant la guerre, des ressources ou des moyens d'existence, d'acquitter aussi régulièrement que possible leurs loyers » (*BCSPILB*, novembre-décembre 1914).

18. L'inversion de la charge de la preuve rend, pour le propriétaire, la mesure impossible.

19. *BCSPILB*, décembre 1915-janvier 1916.

20. *BCSPILB*, mars-avril 1915.

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

accordé aux bas loyers et à certaines catégories de locataires non mobilisés dont beaucoup pourraient payer leurs termes[21], ainsi que l'obligation de faire la preuve de la non-solvabilité du locataire[22]. La paupérisation d'une fraction des propriétaires, principalement parmi les petits, est également mise en avant. En janvier 1916, alors que sont réunis salle Rameau à Lyon plus de 3 000 propriétaires, gérants d'immeubles, architectes et entrepreneurs du bâtiment, les orateurs multiplient les exemples de « détresse absolue » : François Marge, âgé de 62 ans, possédant plusieurs petites maisons à Saint-Germain [au Mont d'Or] et ne recevant pas ses loyers, s'est suicidé d'un coup de revolver ; un ancien médecin-major, Mérié-Dupuis, âgé de 70 ans, s'est pendu dans son appartement, désespéré de ne plus percevoir les loyers de ses immeubles[23]. L'accent est mis sur les problèmes économiques engendrés par la guerre avec, pour Lyon, des créances estimées à des dizaines de millions de francs, qui entraîneraient le non-paiement des intérêts hypothécaires et un retard dans le règlement des mémoires des entrepreneurs du bâtiment en même temps qu'elles rendraient difficile d'assurer certains services immobiliers et de payer les taxes[24].

La commission des loyers au Sénat abonde en ce sens, critiquant les projets de loi trop soucieux des intérêts des locataires et trop influencés par la situation parisienne, et précisant que les propriétaires possèdent, dans leur immense majorité, des immeubles d'une faible valeur locative, et sont donc eux aussi très vulnérables. Mais les chiffres sur lesquels repose le raisonnement de la commission sont vivement critiqués[25]. Certains auteurs non parlementaires, comme l'avocat Antonin Reboul, estiment que seuls 700 000 propriétaires (soit 11 %), parmi lesquels tous les gros propriétaires de grands immeubles urbains, sont affectés par le moratoire[26]. Il préconise de comparer ces chiffres avec ceux des cotes de l'impôt du bâti pour valider sa critique. Ce qui, par extrapolation, correspondrait pour Lyon à 2 300 propriétaires. Or ce chiffre est lui-même surestimé puisque les propriétaires peuvent posséder plusieurs maisons. Quoi qu'il en soit, l'évaluation du nombre de propriétaires affectés par le moratoire demeurera toujours problématique, faute d'étude. Lors d'un débat parlementaire sur la sortie du moratoire, en juin 1919, les députés reconnaissaient

21. Assertion étayée, pour les banlieues parisiennes, par la fréquentation des cinémas qui prouvent à leurs yeux que les locataires ont des ressources mais qu'ils dilapident leurs salaires dans les loisirs. À Lyon, les propriétaires opposent le nombre de locataires mobilisés (27 %) au nombre d'arriérés (50 %) pour évaluer les abus (*BCSPILB*, décembre 1915-janvier 1916).

22. Union de la propriété bâtie de France, réunion du comité central du 15 novembre 1915 (*BCSPILB*, octobre-novembre 1915).

23. Réunion du 8 janvier 1916 à la salle Rameau organisée par la Chambre syndicale contre les décrets du *moratorium* des loyers et congés (*BCSPILB,* décembre 1915-janvier 1916).

24. Selon les propriétaires, le moratoire s'inscrit dans une série de taxes instaurées précédemment, sur l'éclairage (1884), l'écoulement des eaux (1887), le changement de l'assiette de l'impôt (loi de 1890), la suppression de l'octroi (1901), etc., qui participeraient à cette législation jugée oppressive, au mépris de la propriété individuelle (*BCSPILB,* décembre 1915-janvier 1916).

25. « Sur 8 millions de propriétaires, 6 millions possèdent des immeubles d'une valeur locative de 100 F au plus et 366 000 seulement possèdent des immeubles d'une valeur locative supérieure à 1 000 F. À Paris, 753 000 locaux sur 1 100 000 sont loués moins de 500 F » (Sénat, commission chargée de l'examen du projet de loi adopté par la Chambre des députés, séance du 5 juin 1916, intervention du rapporteur Henri Chéron, sénateur de la gauche radicale).

26. A. Reboul, *Propriétaires et locataires de la guerre. Le moratorium et la loi,* Lyon, Imprimeries réunies, 1916, p. 43-44. Ce chiffre correspond à une valeur locative supérieure à 500 F. L'énorme majorité des propriétaires sont de tout petits propriétaires qui s'insurgent contre leur instrumentalisation pour apitoyer l'opinion sur le sort de la propriété bâtie.

une absence de statistiques sur les propriétaires et leur patrimoine, ce qui laissait place à toutes les interprétations[27].

À Lyon, les revendications des propriétaires portent avant tout sur le retour au droit commun, hormis pour les militaires sous les drapeaux, l'établissement d'une contribution directe proportionnelle au recouvrement des loyers et le paiement par l'État d'indemnités de compensation des pertes subies. Aucune de ces revendications n'a abouti durant la guerre. Tout au plus les propriétaires ont-ils obtenu un sursis en matière de paiement des contributions directes. L'indemnisation des petits propriétaires pour perte de revenus ne sera finalement accordée qu'en 1918. Face à cet activisme[28], les locataires lyonnais se mobilisent eux aussi, *via* la Fédération des locataires du Rhône et la CGT. Ils élargissent leurs actions en s'associant à l'Union fédérale des locataires et aux initiatives de l'Union fédérale de Paris[29]. Leur presse, en particulier *Le Journal des locataires*, et les importantes réunions publiques qu'ils organisent permettent de peser dans le débat public. En décembre 1917, ils invitent des élus, députés[30] et conseillers municipaux, à soutenir leurs revendications, notamment le maintien du moratoire jusqu'à la paix[31].

Sur le plan parlementaire, les positions des groupes politiques dominants au Sénat et à l'Assemblée ne sont pas figées, fluctuant selon la conjoncture et pouvant avoir des objectifs communs[32]. Les gouvernements ont eux défendu les intérêts des locataires au détriment des propriétaires jusqu'à la reprise économique au milieu des années 1920, pour des raisons tant économiques – en tenant compte de périodes de dépression – que sociales, aux fins d'éviter le développement de mouvements révolutionnaires.

Le coût de la guerre

Le discours dénonciateur des propriétaires face à ce qu'ils considèrent comme une extrême injustice ne comporte que rarement des données chiffrées – il s'accompagne au mieux d'approximations non vérifiables. L'impact économique du moratoire reste à ce jour extrêmement difficile à évaluer. La question mériterait à elle seule un projet de recherche. Nous voudrions plus modestement ici tenter d'en mesurer les répercussions sur les revenus des propriétaires.

Il a paru vain, pour saisir les conséquences induites par ce régime particulier de contrôle des loyers, de multiplier les monographies d'immeubles. Aussi avons-nous

27. Débats parlementaires du 19 juin 1919 sur les projets de loi d'Arthur Levasseur tendant à proroger les locations verbales. *JORF. Débats parlementaires, Chambre des députés.*

28. Lors d'une réunion de propagande de la Chambre du 25 mai 1919 se constitue la Fédération des associations de propriétaires de la région lyonnaise (CSPILB, CA du 22 mai 1919). D'autres conférences de propagande comme celle du 30 juillet visent à accroître les adhésions syndicales et à maintenir une pression constante (CSPILB, CA du 24 juillet 1919).

29. A. Reboul, *Propriétaires et locataires…*, *op. cit.*, p. 32.

30. Ainsi Arthur Levasseur, député républicain-socialiste de la Seine. Levasseur sera nommé en avril 1925 haut-commissaire au Logement dans le gouvernement Painlevé.

31. Une conférence publique à laquelle ont assisté 400 personnes a été organisée le 3 décembre 1917 au Palais de la Mutualité (Archives municipales de Lyon, 1 M 149).

32. Les radicaux, par exemple, imposent à la droite des lois qui défavorisent les propriétaires et protègent les locataires pendant la guerre pour garantir la paix sociale ; puis la droite en 1922, dans un souci de fixer la main-d'œuvre et pour relancer l'économie, est favorable à un compromis. Voir S. Morio, *Le contrôle des loyers en France…*, *op. cit.*, p. 306.

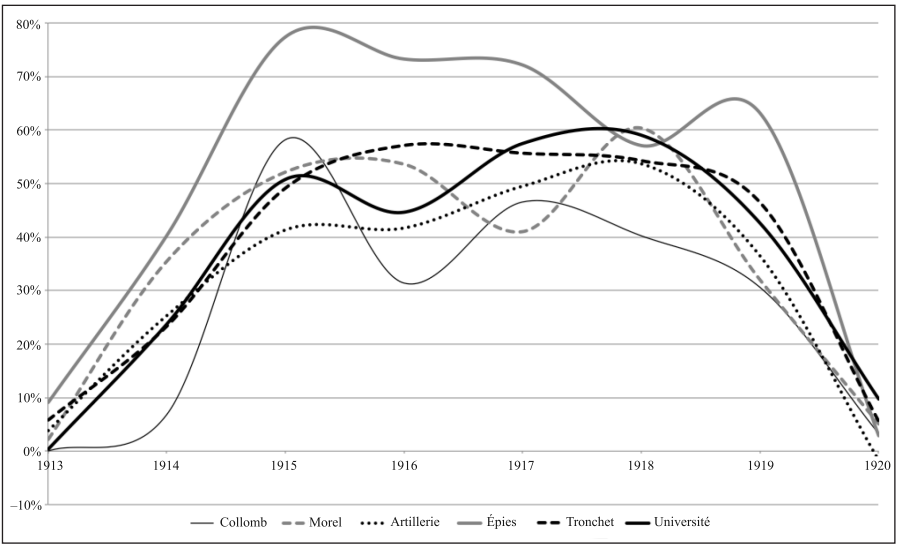
La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

choisi de présenter un ensemble de six immeubles populaires disséminés dans cinq arrondissements de Lyon et pour lesquels nous avions opéré un suivi longitudinal des loyers, pour ensuite détailler plus spécifiquement l'un d'entre eux, situé rue de l'Université dans le 3e arrondissement. Les six immeubles ont des niveaux de loyers très proches : 96 % des 134 logements qui composent ce parc ont un loyer de 600 F et moins. Quant à leur bâti, ils sont, sinon représentatifs, du moins assez caractéristiques des immeubles qui composent le parc lyonnais[33].

La guerre a un impact immédiat sur les capacités des ménages des six immeubles à payer leur loyer d'habitation. Le mouvement s'amplifiera tout au long du conflit, avec en moyenne 26 % d'impayés en 1914, 55 % en 1915, 50 % en 1916 et 54 % les années suivantes[34]. Le rattrapage s'amorce ensuite en 1919 et, dès 1920, les impayés retrouvent un taux moyen de 4 %, similaire à celui de 1913.

Figure 1 – Taux de loyers d'habitation impayés de six immeubles populaires, Lyon, 1913-1920



Les taux d'impayés de l'immeuble de la rue de l'Université épousent ce mouvement. Cet immeuble de cinq étages comprend trois commerces au rez-de-chaussée et vingt-quatre appartements. L'agencement par étage est centré sur trois appartements de 64 m² comprenant trois pièces, auquel est joint un appartement de deux ou quatre pièces. Avec une taille moyenne de 20 m² par pièce, les plateaux couvrent

33. Les données sont issues d'une base construite à partir des archives d'un administrateur de biens lyonnais, archives comprenant notamment des registres de comptabilité d'immeubles. Pour ces six immeubles, 16 000 loyers ainsi que les dépenses semestrielles afférentes ont été saisis sur la période 1895-1968. Il s'agit ici d'une extraction centrée sur le moratoire. Les immeubles sont désignés par le nom de leur rue (Artillerie, Collomb, Épies, Morel, Tronchet et Université). Voir L. Bonneval et F. Robert, *L'immeuble de rapport…*, *op. cit.*

34. Ces taux sont proches de ceux des habitations à bon marché parisiennes. Marie-Jeanne Dumont les évalue à 52 % pour les années 1914-1916 dans les quatre immeubles de la fondation Rothschild. Voir R. Gustiaux, « L'empreinte de la Grande Guerre sur le logement social en France (1912-1928) », *Revue de la protection sociale*, n° 9, 2016, p. 96.

une surface d'environ 260 m². Contrairement aux immeubles bourgeois, la taille des appartements varie peu avec l'étage ; cet agencement influe sur le montant annuel des loyers, compris en 1914 dans une fourchette assez étroite variant, à surface équivalente d'environ 60 m², entre 350 et 420 F, et ce quel que soit l'étage.

L'ensemble de ces facteurs concourt à une certaine homogénéisation sociale. La comparaison des recensements de 1911 et 1921 conforte cette vision[35]. À la veille de la guerre, l'immeuble est habité par une population d'ouvriers et d'employés exerçant des métiers non industriels : textile (27 %), métiers ménagers et de bouche (22 %), de voirie, enseignants (8 % sont instituteurs, on trouve un professeur de piano), photographe, forain, etc. En 1921, le spectre des professions n'a guère changé, hormis un resserrement autour de la catégorie des employés. La très faible mobilité explique cette stabilité structurelle des professions : durant la guerre, seuls cinq appartements ont connu un changement de locataire[36]. La durée médiane d'occupation, qui s'élevait à cinq ans et six mois en 1914, augmente au fil du temps pour atteindre onze ans en 1918.

Évaluer le manque à gagner consécutif aux impayés impose de distinguer loyers commerciaux et d'habitation. Les commerces, qui assurent 20 % des revenus, sont toujours payés intégralement. L'ensemble des impayés repose donc sur les loyers d'habitation. Or, dans cet immeuble, la totalité des logements entre dans la catégorie dite des « petits loyers » définie par le décret du 14 août 1914 ; les locataires jouissent ainsi d'un délai de paiement au même titre que les mobilisés (moratoire pour le loyer, les charges et les impôts).

Figure 2 – Taux d'impayés selon le type d'occupation (rue de l'Université)

Type	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920
Commerce	0 %	0 %	21 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Habitation	2 %	25 %	48 %	47 %	60 %	62 %	45 %	10 %
Ensemble	1 %	20 %	43 %	38 %	48 %	50 %	26 %	8 %

On ne constate toutefois aucun lien entre la part d'impayés et le nombre de mobilisables[37] : certains ménages ayant un membre mobilisable payent l'intégralité du loyer, d'autres une fraction seulement. Il n'existe de même aucune corrélation entre la taille des ménages, la surface des appartements ou le nombre de pièces, et le taux des impayés. Les forts taux d'impayés doivent en outre être pondérés par les paiements différés, qui en atténuent quelque peu l'ampleur ; ces sommes, certes modiques (2 812 F, soit 15 % des impayés) montrent d'ailleurs la bonne foi des locataires quand ils arguent de leurs difficultés. Ainsi cet employé de la Compagnie de chemins de fer de Paris à Lyon et à la Méditerranée, qui cesse de payer intégralement son loyer dès le 1er semestre 1915 mais continue malgré tout d'en verser chaque année 62 ou 125 F, soit le quart ou la moitié. À la fin de la guerre, le règlement des impayés demeure un sujet épineux. Comment contenter les propriétaires sans provoquer de mouvements sociaux, tel était le dilemme des parlementaires.

35. Lors des recensements, l'immeuble comprend en 1911 22 ménages pour 86 personnes, contre 28 ménages pour 73 personnes en 1921.

36. Les recensements donnent une vision diamétralement opposée : seulement 6 % des personnes recensées en 1911 seront présentes en 1921. Le fort taux de sous-location explique cette distorsion.

37. Dans le recensement de la population de 1911, parmi les 22 ménages recensés, 14 personnes sur 86 sont potentiellement mobilisables.

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

La sortie du moratoire

Les assemblées se sont très tôt emparées du problème. En 1915, plusieurs propositions de loi sont déposées et les parlementaires en débattent à plusieurs reprises, sans parvenir à un consensus[38]. Les divergences les plus marquées entre les chambres portent sur le règlement de l'indemnité due aux propriétaires. En 1916, le projet comporte déjà toutes les dispositions de la loi du 9 mars 1918 mais bute sur les indemnités. Pour arriver à une entente entre les deux chambres, des députés préconisent en juin 1917 que la partie relative aux indemnités destinées à couvrir une partie des pertes des propriétaires soit disjointe du projet et confiée à une commission interparlementaire[39], ce que refuse la commission de législation civile du Sénat. D'où une réactivation des navettes. Le texte finalement voté par le Sénat le 3 août 1917 est adopté à la Chambre le 21 février 1918, puis ratifié le 28 février par le Sénat.

La loi qui met fin au régime moratoire en matière de loyers est votée le 9 mars 1918. Complexe, elle vise à assainir les situations conflictuelles entre propriétaires et locataires concernant le paiement du loyer durant la guerre. Les rapporteurs soulignent son « esprit de conciliation et de concorde », dans « l'intérêt de l'ordre public et de la paix sociale »[40]. La longue circulaire aux préfets du ministre de la Justice, le radical-socialiste Louis Nail, en date du 11 mars 1918, montre toute l'attention portée par le ministère à son application, qui ne réussira qu'au « prix de concessions réciproques et à la condition d'être appliquée par des hommes de bonne foi détachés de tous préjugés de partis, accessibles moins à des considérations de droit pur qu'aux suggestions les plus simples de la justice et de l'humanité »[41]. De fait, les parlementaires ont clairement marqué leur volonté de sortir du moratoire par la « conciliation et l'arbitrage », gage de paix sociale, et de « répartir entre tous au prorata de leurs besoins et de leurs ressources les douloureux sacrifices et les risques imprévus de la guerre »[42].

Les commissions arbitrales et la loi du 9 mars 1918

Les commissions arbitrales des loyers sont des tribunaux spéciaux et temporaires qui s'appuient sur l'expérience passée des jurys d'expropriation (jurys spéciaux de locataires et propriétaires) institués à Paris après la guerre de 1871 (à la suite de la loi sur les loyers du 21 août 1871). Dès 1915, les propriétaires cherchent, dans d'autres pays, des modèles de sortie du moratoire, notamment en Italie, en Allemagne et en Angleterre[43]. En France, le législateur souhaite s'écarter des règles et des formes judiciaires[44], pour que les décisions prises apparaissent comme des solutions transactionnelles entre propriétaires et locataires. Le caractère de la juridiction doit être principalement arbitral. Les commissions siègent comme des tribunaux autonomes dotés de compétences particulières, et dessaisissent donc les juridictions de droit

38. H. Chéron et E. Bender, *La loi du 9 mars 1918 sur les loyers*, Paris, Dalloz, 1919. Le premier projet issu de la commission de législation civile de la Chambre est déposé le 12 août 1915.

39. *BCSPILB*, mai-juillet 1917.

40. *Ibid.*, p. 1.

41. Circulaire aux préfets du 11 mars 1918.

42. *Ibid.*

43. Le *BCSPILB* publie de mai à septembre 1915 des articles sur la situation dans ces pays.

44. Les justices de paix auraient pu être conservées comme tribunaux de conciliation car tel était aussi leur rôle dans l'application du moratoire.

commun des litiges sur les loyers. La loi du 31 mars 1922 mettra fin à son exemplarité et les tribunaux ordinaires reprendront leurs compétences.

Pierre angulaire du dispositif, les commissions arbitrales sont instituées dans les arrondissements des cours d'appel, selon le décret du 10 mars 1918. Dans l'arrondissement de Lyon, sous l'autorité du préfet, onze sont créées, dont huit pour la ville de Lyon. Leur constitution et leur mode de fonctionnement démontrent l'attention particulière portée à l'application de la loi. La constitution des listes de membres appelés à siéger est du ressort des conseillers d'arrondissement, qui établissent trois listes préparatoires de propriétaires, de locataires patentés et de locataires non patentés, volontaires pour y participer. Ces listes sont ensuite approuvées en conseil municipal. À Lyon, le conseil les clôt en deux mois. Puis le préfet nomme les magistrats chargés de les présider et, pour éviter tout arrangement, ces derniers tirent au sort publiquement, quinze jours avant chaque session, le nom des assesseurs (deux propriétaires et deux locataires) et assesseurs-suppléants. Les premières sessions s'ouvrent à Lyon en octobre-novembre 1918[45]. Les deux parties doivent tenter une conciliation ; en cas de désaccord, elles sont le plus souvent renvoyées devant la commission[46]. Les audiences sont publiques et la sentence règle, en une décision unique pour l'ensemble de la guerre et les six mois suivants, les rapports entre les parties (art. 49).

Le travail des commissions est intense : la Chambre syndicale des propriétaires[47] estimait, pour les seules villes de Lyon et Villeurbanne, à environ 24 000 le nombre des conciliations-jugements. Or ce nombre est largement sous-estimé : au 31 décembre 1919, 36 063 affaires ont été soumises aux secrétariats des commissions arbitrales, lesquelles ont abouti à 33 000 tentatives de conciliation et 28 817 solutions définitives[48]. Pour accélérer le règlement, la Chambre syndicale demande, dans l'intérêt de la paix publique, la création d'autres circonscriptions arbitrales[49] et conseille à ses adhérents d'obtenir des accords amiables avec les locataires – accords qui n'ont pas besoin d'être homologués par les commissions. Son insistance auprès du président de la Cour d'appel débouche le 29 novembre 1919 sur la création de nouvelles commissions arbitrales dans les quartiers les plus populaires, où les affaires sont les plus importantes[50].

45. Archives départementales du Rhône, 7 UP 241, Commission arbitrale du 7e canton de Lyon.

46. La Chambre syndicale des propriétaires a mis en place un service pour s'occuper de toutes les questions relatives à l'application de cette loi : dossiers de locataires, remise d'impôts, demandes d'indemnités. Archives de la Chambre syndicale des propriétaires immobiliers de la ville de Lyon et de sa banlieue (CSPILB), CA du 30 mars 1919.

47. « En admettant que vingt-cinq affaires au maximum puissent être jugées à chaque audience et qu'il y ait en moyenne trois audiences par semaine, il faudra une année judiciaire – soit en tenant compte des vacances, quarante semaines – pour juger trois mille affaires environ dans chaque circonscription arbitrale », *BCSPILB*, août-octobre 1918.

48. CSPILB, assemblée générale du 29 février 1920. À Paris, les commissions ont traité 220 000 affaires durant la première année. Voir S. Magri, « Les propriétaires, les locataires et la loi. Jalons pour une sociologie des rapports de location, Paris 1850-1920 », *Revue française de sociologie*, n° 37, 1996, p. 413.

49. La Chambre insiste sur l'insuffisance du nombre des commissions, surtout dans les cantons de la rive gauche du Rhône (CSPILB, CA du 27 février et du 19 avril 1919).

50. CSPILB, CA du 19 décembre 1919 : 3e canton (quartier des Terreaux) : 4 400 affaires ; 7e canton (Brotteaux) : 5 900 affaires ; 8e canton (Guillotière) : 8 600 affaires. Alors que le 2e canton (Bellecour-Cordeliers), par exemple, n'a traité que 1 700 affaires (*BCSPILB*, août-octobre 1918).

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

La loi définit de manière précise les bénéficiaires de l'exonération du paiement des loyers échus ou à échoir pendant toute la durée des hostilités et dans les six mois qui suivront le décret fixant leur cessation : les mobilisés, les réformés à la suite de blessures ou maladies, les attributaires d'allocation, les locataires payant un loyer égal ou inférieur à 500 F à Paris et dans sa banlieue, 350 F dans les villes de plus de 100 000 habitants, etc. Dans les faits, la frange la plus précaire de la population, habitant dans des petits logements à bas loyers, est exonérée : les propriétaires doivent, mais souvent ne peuvent, faire la preuve que le locataire a les ressources nécessaires pour payer l'arriéré.

Une application dans l'esprit de la loi

Au regard de la loi de 1918, vingt-trois locataires sur vingt-quatre étudiés dans l'immeuble de la rue de l'Université entrent dans la catégorie des petits loyers[51]. En appliquant la majoration de 100 F par personne supplémentaire, tous les locataires auraient dû être exemptés du paiement des arriérés. Or il n'en est rien : propriétaire et locataires vont négocier. Dans le registre de comptabilité de Noël 1919 concernant onze des locataires, quatre bénéficient d'une exonération quasi totale (96 %) ; parmi les sept autres, trois passent devant la commission arbitrale qui annule également leurs dettes.

Les pertes peuvent être compensées pour les petits propriétaires déclarant un revenu net annuel inférieur à 22 500 F (en 1915) ou 27 800 F (en 1916) s'ils sont célibataires ou veufs, et inférieurs à 24 500 F (en 1915) ou 29 800 F (en 1916) s'ils sont mariés. Ils bénéficient alors d'une indemnité versée par l'État représentant 50 % des pertes subies[52]. Les demandes doivent être adressées à la direction de l'Enregistrement avant octobre 1920, mais les propriétaires obtiennent une prolongation de six mois. À Lyon, la Chambre syndicale crée immédiatement un service spécifique pour aider les propriétaires sociétaires à constituer leur dossier. En décembre 1919, si un nombre important de sociétaires avait déjà encaissé un premier acompte, nombre de dossiers restaient en attente de traitement par l'administration de l'enregistrement. Sur les 1 800 demandes d'indemnité déposées au 31 janvier précédent, 1 000 avaient fait l'objet d'une décision pour un montant de 840 000 F. Pour l'ensemble de la France, le montant était à la même date de 12 MF[53].

Dans notre cas, le propriétaire de la rue de l'Université, qui a reçu 5 061 F en 1915 et 4 870 F en 1916, peut y prétendre. Dans l'hypothèse où il aurait reçu l'indemnité compensatoire d'environ 7 500 F, ses pertes totales représenteraient au plus 20 % de son revenu – loin de la grande détresse décrite par la Chambre syndicale. Or cet immeuble n'est pas une exception : la comparaison avec d'autres à bas loyers montre des situations identiques.

51. Montant des loyers pour 1913 (année complète) : moins de 300 F : six locataires ; de 300 à 500 F : dix-sept locataires ; plus de 500 F : un locataire (520 F).

52. Loi du 9 mars 1918, art. 29 (*BCSPILB*, août-octobre 1918).

53. CSPILB, assemblée générale du 29 février 1920.

Figure 3 – Les impayés dans les six immeubles populaires lyonnais

Immeuble situé rue :	Nombre de locataires au 1er trimestre 1919	Nombre de locataires avec arriérés en juin 1919	Montant des arriérés en juin 1919 (en francs courants)	Exonération (% sur montant des arriérés dont la décision est connue)		
				Commission arbitrale de conciliation	Commission arbitrale de jugement	Total des exonérations
Morel	24	29 %	9 039	18 %	64 %	82 %
Gryphe	32	53 %	33 951	24 %	65 %	89 %
Artillerie	26	65 %	16 290	12 %	82 %	94 %
Épies	35	54 %	21 865	98 %	0 %	98 %
Tronchet	28	54 %	27 118	33 %	47 %	80 %
Université	**24**	**46 %**	**16 066**	**56 %**	**41 %**	**97 %**
Moyenne		50 %		40 %	50 %	90 %

Si la fluctuation de certains taux, comme ceux des exonérations par conciliation ou jugement, ne remet pas en question le résultat des commissions arbitrales qui accordent des dégrèvements de 80 % à 97 %, elle traduit des attitudes distinctes de la part des propriétaires. Placés dans des situations somme toute identiques, ceux-ci réagissent différemment lors des séances de conciliation : si certains défendent des positions de non-conciliation avec des taux inférieurs à 33 %, d'autres sont plus souples. L'arbitrage rendu par les commissions permet de sortir de situations tendues en imposant aux propriétaires des dégrèvements qu'ils refusaient d'accorder. La Chambre syndicale ne remet pas véritablement en cause des décisions qui, à ses yeux, sont prises dans un esprit de conciliation et d'équité, notamment à l'égard des locataires à petits loyers bien souvent non solvables[54]. Tandis qu'en instaurant une clause d'ouverture envers les propriétaires qui pouvaient réclamer les arriérés s'ils fournissaient la preuve que le locataire avait les ressources nécessaires à leur paiement, le législateur avait conscience que la preuve était presque impossible à apporter :

> Nous ne l'avons pas dissimulé. En ce qui concerne ces petits locataires, c'est l'exonération de plein droit pour le passé. Il y a là encore une application du système établissant une coupure entre le passé et l'avenir. Nous avons voulu éviter les difficultés multiples, inextricables, qui seraient nées de la réclamation de l'arriéré aux occupants des petits logements. C'est une liquidation faite dans l'intérêt de la paix publique[55].

Les résultats des commissions étaient donc prévisibles. Cette exonération presque totale des arriérés de petits loyers a été pour partie négociée et pour partie imposée, selon les attendus de la loi.

La limitation des profits illicites, ou la mise en place de l'encadrement

La sortie du moratoire n'a pas mis fin au conflit entre locataires et propriétaires. Si les lois sur le maintien et les prorogations, largement contestées par les propriétaires, n'ont visiblement pas engendré de conflit ouvert avec les locataires[56], les tensions se sont en revanche cristallisées sur le montant des loyers exigé par les propriétaires.

54. *BCSPILB*, janvier-mars 1919.

55. H. Chéron et E. Bender, *La loi du 9 mars 1918…*, *op. cit.*, p. 59.

56. La presse des propriétaires (comme par exemple le *BCSPILB*) n'évoque pas ces conflits, peut-être parce qu'ils sont quotidiens.

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

La mesure de l'encadrement

Lors de son audition devant la commission des loyers du Sénat en juillet 1919, le ministre de la Justice Louis Nail souligne la bonne application de la loi du 9 mars 1918 mais la juge insuffisante. En effet, précise-t-il, la crise du logement a provoqué dans certaines villes des incidents qui risquent de se renouveler ; le gouvernement envisage donc d'inclure dans un projet de loi visant à réprimer la spéculation, déposé à la Chambre le 5 février 1919, un article spécifique concernant les loyers, à l'instar de certains pays où sévit la crise[57].

En 1916 déjà, par la loi du 10 avril, le gouvernement avait tenté, sans beaucoup d'effet, de freiner la spéculation. Il prolonge ensuite de nouveau, par la loi du 23 octobre 1919, la loi sur la répression des hausses illicites, avec toujours l'objectif d'empêcher l'enrichissement d'individus sans scrupule par une hausse démesurée des prix, et en l'étendant cette fois, dans son article 6, aux loyers – car les propriétaires, frustrés par une aussi longue période de moins-values, avaient répercuté sur les nouveaux baux l'augmentation des loyers. S'il n'y a certes pas de lien juridique direct entre le moratoire et la loi du 23 octobre 1919 sur l'encadrement des loyers, le chevauchement du dispositif législatif et les débats permanents des parlementaires montrent leur indissociabilité.

Cette loi s'inscrit dans un dispositif législatif plus large encadrant les loyers dans une dimension économique et sociale, avec les lois du 23 octobre 1919 sur les locations verbales et du 26 octobre 1919 sur les baux d'immeubles. La législation comprend deux volets : le premier impose la création d'offices de logements dans les communes de plus de 10 000 habitants, la déclaration des logements vacants avec leur prix et l'affichage de l'annonce dans l'immeuble où se trouve le logement (art. 7) ; le second porte sur les sanctions applicables en cas de dépassement des hausses prévues. La législation reste toutefois incomplète en ne fixant pas de règle de calcul précise. Elle se contente de rappeler que le montant du loyer ne doit pas être « au-delà des taux que représente l'augmentation des charges de la propriété bâtie et la concurrence naturelle et libre du commerce ». Forts de cette loi, les locataires n'hésitent pas à saisir les juridictions compétentes lorsqu'ils jugent que les hausses sont exagérées.

Sa promulgation ne suscite pas de réprobation syndicale, au contraire. Lorsque les dirigeants de la Chambre syndicale apprennent que des poursuites sont engagées pour hausse illicite contre trois personnes non sociétaires, la Chambre se constitue partie civile[58]. Et quand la ville de Lyon, pour se conformer à la nouvelle loi, crée le 10 janvier 1920 un Office du logement au sein de l'Office du travail[59], la Chambre syndicale y obtient deux sièges. L'Office se charge de récolter les déclarations de logements vacants et d'évaluer le pourcentage de majoration des loyers. Avant de commencer à siéger, la Chambre se renseigne sur les augmentations pratiquées : les Hospices civils de Lyon appliquent 15 à 20 % de majoration pour les loyers n'excédant pas 500 F, 30 % de 500 à 1 000 F, enfin 50 % au-dessus de 1 000 F. Dans le très haussmannien quartier Grolée en revanche, dont les immeubles sont gérés par

57. Sénat, commission des loyers, séance du 19 juillet 1919. Archives du Sénat en ligne : https://www.senat.fr/histoire/1914_1918/commissions_ad_hoc/commission_des_loyers.html.

58. CSPILB, CA du 12 janvier 1920.

59. Arrêté du 10 janvier 1920.

la ville, les taux ne tiennent pas compte du montant mais de son utilisation : 30 % pour les locaux d'habitation, 40 % pour les locaux commerciaux.

Quand, au début de 1920, l'Office convoque les représentants de la Chambre syndicale des propriétaires et de l'Union syndicale des gérants d'immeubles pour arrêter un taux maximal acceptable, ils peuvent le négocier en produisant des chiffres. Lors de leur première réunion, celui-ci est évalué à 40 % du prix des loyers d'avant-guerre[60]. Mais il n'est qu'estimatif, puisqu'il n'existe pas à cette date de loi fixant le prix des loyers. Tout reste à l'appréciation des juges. À Paris, sur instruction du Parquet, les commissaires de police ouvrent une enquête dans tous les cas où l'augmentation de loyer serait supérieure à 25 % pour les loyers inférieurs à 1 000 F et à 30 % au-delà[61]. Le rôle de l'Office s'apparente aux actuels observatoires des loyers. Toutefois, sans véritables moyens, la récolte de l'information demeure difficile et nous sommes dans l'incapacité, faute d'archives, de rendre compte du travail des offices. L'évaluation du taux d'augmentation des loyers lors de leur prorogation est pourtant au cœur de la controverse entre le gouvernement et les propriétaires, ainsi qu'entre les propriétaires.

Les taux de la discorde

En septembre 1920, lors du XIXe congrès national de la propriété bâtie, les lois du 9 mars et 23 octobre 1919 sont à l'ordre du jour. Alphonse Bonpaix, avocat parisien spécialiste en droit immobilier, conseil des syndicats de propriétaires, intervient pour commenter la loi sur les hausses illicites[62]. Même s'il admet une limitation de hausse des loyers de l'ordre de 30 %, comme le suggère le parquet de la Seine, et s'il reconnaît les abus de certains propriétaires, il centre le débat sur la liberté du propriétaire de fixer lui-même le loyer selon le pourcentage des charges, le revenu brut et la rentabilité du capital[63]. Les hausses sont selon lui illégitimes si elles dépassent l'augmentation des charges. Il estime que la rentabilité doit être de 6 %. En partant de ce taux, le propriétaire, pour fixer le montant des loyers, calcule son revenu net – toutes charges déduites – et le rapporte au prix de l'immeuble en 1914. À l'appui de ses propos, Bonpaix publie la comptabilité de quatre types d'immeubles parisiens classés selon le confort et l'ancienneté du bâti. Pour maintenir la comparaison avec les immeubles lyonnais à bas loyers, seuls deux types ont été retenus (ancien sans confort et ancien à petits loyers).

Les chiffres fournis par les propriétaires peuvent surprendre : alors que le revenu brut des six immeubles populaires lyonnais augmente de 35 % à 125 % entre les premiers semestres 1914 et 1920[64], celui des immeubles parisiens reste stable. Dans une optique comparative, nous partirons de l'hypothèse très basse selon laquelle les revenus de ces immeubles parisiens ont une progression au moins équivalente à la plus faible augmentation (+ 35 %).

60. *BCSPILB*, janvier-mars 1920.

61. CSPILB, CA du 18 décembre 1919.

62. A. Bonpaix, *La hausse illicite des loyers*, Paris, Imp. L. Maretheux, 1920.

63. Il s'agit de la rentabilité brute (revenu locatif annuel divisé par le prix d'achat de l'immeuble).

64. La progression des loyers est beaucoup plus forte dans les immeubles populaires (médiane à 78 %), où les effets négatifs du moratoire ont été les plus marqués, que dans les immeubles bourgeois (médiane à 46 %).

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

Figure 4 – Revenus (bruts et nets) d'immeubles populaires en francs courants Comparaison entre les premiers semestres 1914 et 1920 (Lyon et Paris)

	Paris ancien sans confort (1)			Paris ancien à petits loyers (1)			Lyon ancien à petits loyers (données brutes) (2)		
	1914	1920	Différence en %	1914	1920	Différence en %	1914	1920	Différence en %
Revenu brut	27 000	27 000 (36 450)	0 % (+ 35 %)	12 000	12 000 (16 200)	0 % (+ 35 %)	8 379	11 300	+ 35 %
Charges	6 859	15 143	+ 55 %	3 951	9 462	+ 58 %	2 265	5 770	+ 61 %
Revenu net propriétaire	20 141	11 857 (21 307)	– 41 % (+ 1%)	8 049	2 538 (6 738)	– 68 % (– 17 %)	6 114	5 526	– 10 %

(1) Données fournies par les propriétaires[65] (2) Immeuble situé rue de l'Université ; entre parenthèses, les chiffres avec une majoration de 35 %.

Après correction, les chiffres sont loin des baisses arguées par les propriétaires. Les écarts constatés (de – 17 % à + 1 %) suggèrent qu'il existe des facteurs propres à chaque immeuble résultant de la zone géographique, pouvant induire des taxes différentes et une gestion comptable spécifique, en particulier dans le choix des dépenses. Pour maintenir un revenu net dans des proportions jugées acceptables, les propriétaires ont opéré des arbitrages. La hausse de la fiscalité à Lyon s'effectue ainsi au détriment de l'entretien, alors qu'à Paris ces dépenses sont maintenues et pèsent lourdement dans le calcul des revenus. Cette gestion patrimoniale renvoie à la stratégie des acteurs qui ne possèdent pas le même type de patrimoine (ancienneté et nombre d'immeubles) et n'ont pas les mêmes impératifs financiers (prix et rentabilité de l'investissement). D'où des réactions différenciées à la législation sur les loyers.

La division des propriétaires

De fait, le groupe des propriétaires n'a rien d'homogène[66], et une fracture entre « petits » et « gros » apparaît au travers des conflits. Durant la guerre, seule la Chambre syndicale assure la défense des propriétaires. Alors que le moratoire protège les locataires les plus vulnérables en se basant sur le montant des loyers, il n'existe aucune disposition visant à pondérer les conséquences de cette protection selon le revenu des propriétaires. Dans les débats, les petits propriétaires sont donc souvent mis en avant pour justifier les demandes de sortie du moratoire. Excédés par cette manipulation, ils s'organisent en 1915 en constituant la Ligue de défense des petits propriétaires de Paris et province. Ils se dotent d'un journal de propagande, *La Défense de la petite propriété française*[67], pour prendre en charge leur intérêt, distinct de celui de grands propriétaires peu sensibles aux aléas de la conjoncture en raison de la solvabilité de leurs locataires et d'une trésorerie pouvant compenser les baisses de revenus. Chaque discussion sur les projets de loi révèle des tensions entre propriétaires lorsqu'il s'agit de fixer le seuil des revenus locatifs permettant de bénéficier de dégrèvements fiscaux.

65. Voir A. Bonpaix, *La hausse illicite…*, *op. cit.*

66. H. Michel, *La cause des propriétaires. État et propriété en France, fin XIX^e^-XX^e^ siècle*, Paris, Belin, 2006.

67. Ce journal est accessible en ligne sur Gallica : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb32754597f/.

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

De leur côté, les petits propriétaires lyonnais s'organisent en créant début 1919 la Fédération des petits propriétaires du Rhône et du Sud-Est de la France[68], puis portent le conflit au sein même de la Chambre syndicale. Vallin, au nom des petits propriétaires, demande la parité au sein du conseil d'administration. La requête est refusée : « Il n'y a pas deux classes de propriétaires, les petits et les gros. Il n'y a que des propriétaires. Toute tentative pour différencier les uns des autres conduirait au bolchevisme de la propriété bâtie[69] ». Par mesure d'apaisement, la Chambre décide toutefois de réserver trois postes d'administrateur sur vingt-sept au groupe conduit par Vallin.

L'encadrement des prix

La loi du 23 octobre 1919 ne règle en rien la question et les propriétaires maintiennent une forte pression sur le gouvernement pour l'abrogation du délit de spéculation illicite sur les loyers et le retour à la liberté des conventions. Ils organisent des meetings dès que des projets de loi qui ne prennent pas en compte leurs revendications sont déposés et ils rédigent des contre-projets. Les ministres de la Justice successifs tentent de sortir de cette situation. Gustave Lhopiteau, républicain socialiste, dépose en juillet 1920 un premier projet qui suscite un concert de protestations et la tenue en novembre d'un grand meeting qui réunit plus de 2 000 personnes au Palais de la Bourse à Lyon. Laurent Bonnevay, de la droite républicaine, remet en mars 1921 un nouveau projet ; malgré son ancrage lyonnais – il est député du Rhône – et ses compétences en matière de logement, puisqu'il a travaillé à l'élaboration de la loi de 1912 sur le logement social, il n'échappe pas aux critiques des propriétaires. Ce projet, conçu pour fixer définitivement la législation sur les loyers, est finalement adopté le 31 mars 1922. Tout ce qui concerne le prix du loyer a été écarté et laissé à l'appréciation des juges, tout en accordant une augmentation uniforme de 5 % au loyer de 1914 pour couvrir les dépenses d'entretien. Lors des débats, certains parlementaires, comme le député socialiste Arthur Levasseur, proposent de fixer un taux légal d'augmentation en prenant exemple sur l'Italie[70]. Les discussions s'engagent au moment même où se pose la question de la reconduction de la loi sur la spéculation illicite qui vient à expiration le 22 octobre 1922. La Chambre et le Sénat sont favorables à un retour à la liberté du marché – le bénéfice ne constituerait plus un délit : il serait trop difficile, disent-ils, de déterminer le juste prix.

La loi abrogeant le délit de spéculation illicite est finalement votée le 21 octobre 1922. Si les propriétaires se réjouissent de retrouver enfin leur liberté[71], la question n'est pas réglée pour autant car le montant de la hausse licite n'a pas été établi. Les débats se poursuivent donc autour du projet de loi Levasseur, qui tente de définir les bases d'une augmentation légale et prévoit un taux différencié entre Paris et la province. Si les discussions très techniques portent sur le mode de calcul des taux, la philosophie générale n'est guère contestée. Partant du constat que la crise des loyers

68. Cette fédération n'apparaît dans les débats du CA de la Chambre qu'en octobre 1919 (CSPILB, CA du 2 octobre 1919).

69. CSPILB, CA du 26 février 1920.

70. En Italie, le taux est de 25 % du loyer de 1914 (Conseil municipal de Paris de 1919, cité par S. Morio, *Le contrôle des loyers en France…*, *op. cit.*, p. 123). Arthur Levasseur sera nommé haut-commissaire au Logement en avril 1925.

71. *BCSPILB*, janvier-février 1923.

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

n'est pas née de la guerre mais sévissait déjà avant, de façon très aiguë, à Paris et dans les grandes villes, il s'agit d'éviter le report de la « surcapitalisation » des immeubles sur les loyers et de limiter les hausses en tenant compte de la capacité de paiement des locataires[72]. Après nombre de navettes et d'amendements, la loi destinée à réprimer la hausse illicite des prix des baux à loyers dans le bâti construit antérieurement au 1er août 1914 est votée le 29 décembre 1923.

À Paris et dans le département de la Seine, le prix limite est fixé à 75 % au-dessus du prix du loyer en vigueur au 1er août 1914 (art. 4)[73]. Dans les autres départements, il est déterminé, pour chaque commune, par une commission paritaire composée de six propriétaires et de six locataires choisis sur la liste du jury d'expropriation (art. 5). Les taux de majoration doivent être publiés dans les bulletins des actes administratifs du département. Enfin, la loi prévoit une majoration de la valeur locative de 1914 en fonction de l'augmentation des impôts, du coût des travaux d'entretien et de l'inflation (art. 3)[74].

La loi instaure donc pour la première fois un taux d'augmentation légal pour une durée de trois ans. Dans le Rhône, la commission paritaire se met en place rapidement. Le principe de la parité reste le même que celui des commissions arbitrales et la prescription de trois ans reprend celle des lois de finance de 1916 et 1919 sur les profits illicites. La fin théorique des prorogations pour les loyers d'habitation et le retour, par paliers, au droit commun en 1931, sont finalement votés le 1er avril 1926[75]. La nouvelle législation institue une règle commune nationale et supprime de fait les commissions paritaires locales. Mais là encore, le système dérogatoire en limite la portée. Au fil des alternances politiques, la liste des catégories dérogatoires s'allongera tandis que la fin des prorogations sera repoussée d'année en année jusqu'en 1939[76].

Ces taux d'augmentation ont-ils été respectés ? Pour les mesurer, nous avons considéré les loyers moyens des habitations et des commerces, ainsi que les revenus bruts des six immeubles populaires lyonnais qui servent de base chiffrée en utilisant le franc courant comme unité. Tous les seuils d'augmentation s'établissent en effet toujours sur la base des francs courants, sans tenir compte de la très forte inflation depuis 1914. Convertir les montants en francs constants aurait donc pour effet de reconstruire une réalité dont les acteurs n'avaient pas nécessairement conscience.

72. *JORF. Débats parlementaires* du 27 mars 1923.

73. Ce taux est inférieur à l'inflation (+ 180 % entre 1914 et 1923). Si l'on prend comme exemple, en francs courants de 1913, la moyenne des loyers de l'immeuble Liberté, à Lyon, l'augmentation est, au cours de la même période, de 97 %.

74. Le Sénat adopte le 23 novembre 1923 le texte voté par la Chambre le 27 mars 1923. Il se rallie à un taux uniforme d'augmentation pour toute la France de 100 % du prix normal des loyers d'avant-guerre. La Chambre revient ensuite sur sa première conception en distinguant Paris et la province.

75. *Journal officiel*, 2 avril 1926. Cinq paliers sont établis. Par exemple, pour les loyers de plus de 12 000 F à Paris et 9 000 F dans les villes de plus de 100 000 habitants, le retour au droit commun est fixé au 1er juillet 1927. Les seuils diminueront chaque année, de telle sorte que le 1er avril 1931, il n'existera plus de loyers prorogés.

76. En 1932, seuls 3,8 % du parc immobilier de 1914 sont rentrés dans le droit commun. Voir S. Morio, *Le contrôle des loyers en France…*, *op. cit.*, p. 41.

Le Mouvement social, avril-juin 2017 © La Découverte

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

Figure 5 – Loyers et revenus bruts moyens des six immeubles populaires lyonnais

	1918	1920	1922	1924	1926	1928	1930
Revenu brut moyen habitation et commerce	66	151	191	247	315	379	462
Habitation							
Loyer moyen	101	112	140	188	230	258	315
Revenu brut moyen	65	147	191	250	313	349	426
Commerce							
Loyer moyen	105	122	136	166	234	391	471
Revenu brut moyen	77	191	188	222	318	530	641

Indice 100 en 1914, construit en francs courants.
Loyers habitation (135 appartements), commerce (14).

Ce lourd dispositif législatif a bien freiné les augmentations des loyers d'habitation, qui suivent ici l'évolution légale des loyers[77]. Grâce aux commerces, les revenus bruts se maintiennent à un niveau bien plus élevé. Les courbes resteront globalement croissantes de la fin de la guerre au début des années 1930. Les griefs des propriétaires se concentreront alors sur le montant de leurs revenus nets, qui relève d'une autre question puisqu'ils dépendent également des niveaux de fiscalité (impôts fonciers, taxes municipales) et des charges fixes de l'immeuble (assurance, frais de gestion, etc.). Et même si l'on considère la rentabilité nette, les pertes subies par les propriétaires sont à relativiser. En les inscrivant dans la longue durée, l'investissement est certes moins rentable mais se maintient à un niveau élevé : ainsi l'immeuble populaire des Épies, acheté 35 500 F en 1892, a une rentabilité nette moyenne de 11 % avant 1914, 7 % entre 1914 et 1918, puis 8 % entre 1919 et 1926. En 1926, le propriétaire a, en francs constants, presque triplé son investissement initial ; il l'aura quadruplé en 1941, année de revente de l'immeuble, soit une rentabilité nette moyenne de 10 % par an[78].

Avec de tels taux dans un immeuble ayant subi l'encadrement des loyers, l'impact économique apparaît donc *in fine* très contrasté. Pendant la Première Guerre mondiale, les locataires de logements populaires ont eu bien des difficultés à payer leur loyer ; le taux d'impayés s'est maintenu à 51 % en moyenne jusqu'en 1919 puis a décru très rapidement, retrouvant dès 1920 une situation quasi normale de 4 %. Les parlementaires ont protégé les locataires face à la mobilisation des propriétaires, tout en cherchant le compromis.

À la fin du conflit, l'instauration des commissions arbitrales a certes assuré le passage, tant redouté par les parlementaires, de l'état de guerre à l'état de paix, et instauré un dialogue entre les deux parties en liquidant les contentieux ; mais elles n'ont en rien réglé la question des loyers. Le retour au droit tant réclamé par

77. Voir S. Morio, *Le contrôle des loyers en France…*, *op. cit.*, p. 214. Pour un loyer annuel de 1 900 F en 1914 et un indice 100 en 1918, l'indice passe à 120 (1922), 207 (1926) et 270 (1930).

78. Sans compter la plus-value effectuée lors de la revente de 41 % de son prix d'achat. La rentabilité nette correspond au montant perçu par le propriétaire en francs constants (francs de 1914) divisé par celui de son investissement. La rentabilité brute, qui est toujours utilisée dans les débats sur les loyers à cette époque, est beaucoup plus importante, avec une moyenne de 14 % avant 1914, 11 % (1914-1918) et de 13 % (1919-1926). Sur ces questions de rentabilité, voir L. Bonneval et F. Robert, « Mesurer la rentabilité immobilière », *Histoire et mesure*, vol. XXV, n° 1, 2010, p. 127-163.

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)

les propriétaires relance les conflits engendrés par une hausse des loyers après tant d'années de moins-values. Le gouvernement cherche à contenir ces augmentations par un nouveau dispositif législatif qui se nourrit des nombreux débats parlementaires ayant porté sur cette question socialement sensible pendant la guerre. Les politiques donnent de nombreux gages aux propriétaires afin qu'ils retrouvent leur liberté d'action (1919, 1923, 1926), mais toujours dans un esprit de conciliation vis-à-vis des populations laborieuses. Les propriétaires reconnaissent au début de l'année 1921 que la question des loyers évolue dans un sens équitable et vers un retour au droit commun. De même en 1926 avec la suppression des profits illicites et l'instauration d'un taux unique d'augmentation des loyers, les propriétaires, qui participent à l'élaboration de ces taux *via* les commissions départementales, semblent avoir repris leur liberté. Les forts taux de rentabilité constatés pour les immeubles populaires lyonnais accréditent cette thèse. C'est sans doute la raison pour laquelle les propriétaires ne fournissent pas de données chiffrées.

Il existe donc un fort décalage entre la réalité comptable et le discours partisan des propriétaires. Les parlementaires ont eu, quant à eux, des difficultés à justifier leur position, pris en tenaille entre le souhait de respecter les lois du marché d'un côté et, de l'autre, celui de protéger la population la plus vulnérable des méfaits de ce même marché. La nécessité du maintien de la paix sociale les a contraints à légiférer, à intervenir sur un marché déséquilibré et à évaluer un juste prix. Pouvait-on assurer la paix sociale tout en conservant une logique de marché, même limitée ? Pouvait-on réguler les prix sans entraver le marché ? C'est l'éternel débat que suscite tout dispositif législatif sur les loyers.

La Découverte | Téléchargé le 07/10/2026 sur https://shs.cairn.info (IP: 188.119.21.211)