

ASPECTS ECONOMIQUES DE LA POLITIQUE DES LOYERS

par

Peter GURTNER,
économiste,
vice-directeur de l'Office fédéral du logement

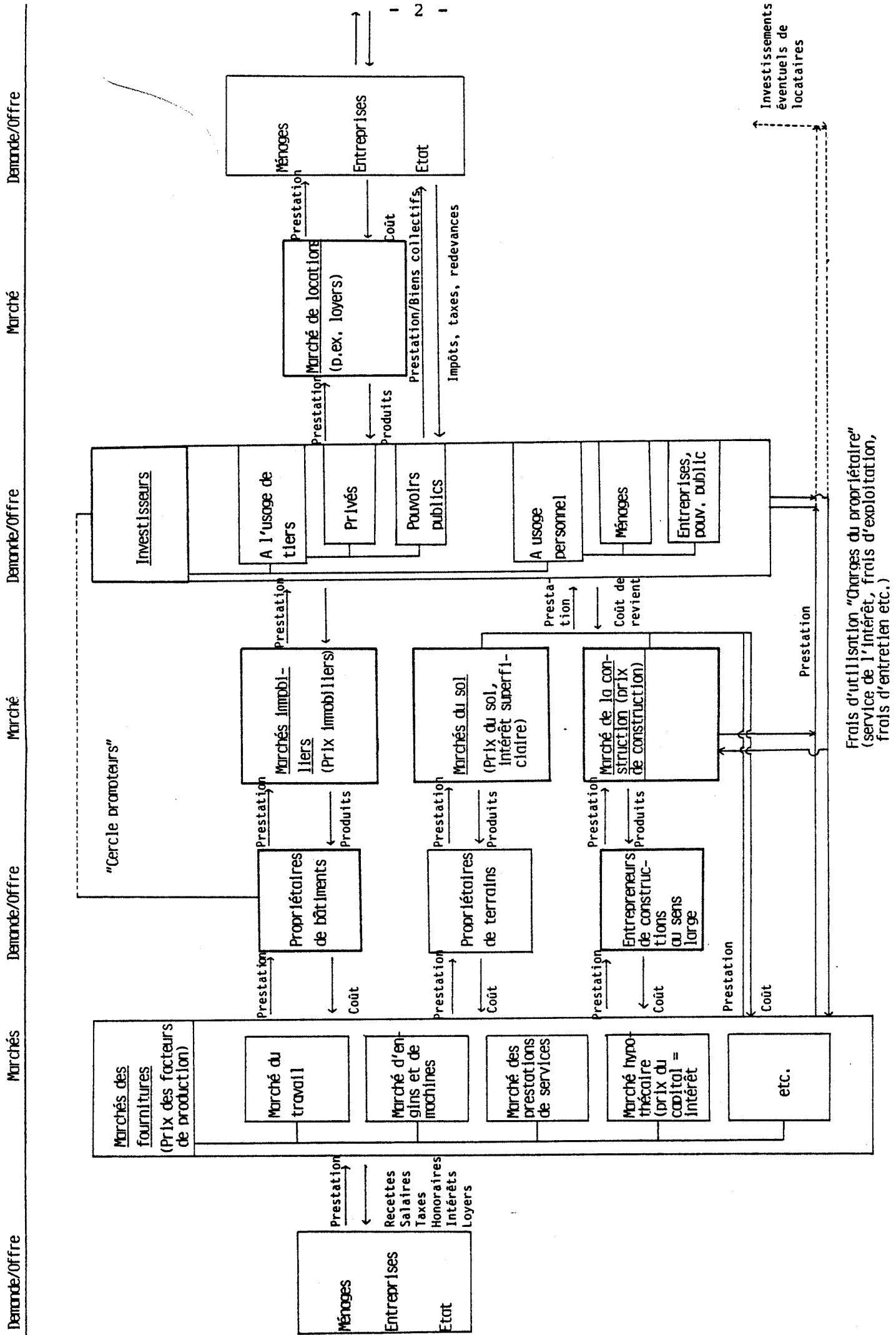
Il y avait en Suisse, en 1980, 1'100'000 bâtiments comprenant au total environ 2'700'000 logements. Or on sait que 70 % de ces logements sont occupés par des ménages de locataires, qui ont dépensé en 1984 près de 17 milliards de francs pour leur loyer et de petits travaux d'entretien.

Il en va un peu des loyers comme du prix du pain dans l'ancienne Rome. C'est une question qui, périodiquement, agite les esprits. L'exemple le plus récent en est fourni par les discussions sur les loyers couvrant les coûts et les loyers résultant du marché, dans le contexte de la révision en cours du droit du bail. Permettez-moi donc de vous apporter sur le sujet quelques renseignements et quelques réflexions.

I. Remarques préliminaires

La production d'espace habitable se déroule dans le cadre d'un système complexe, dont l'acteur central est le bailleur. Ainsi qu'il ressort de la figure 1, le bailleur, pour satisfaire la demande sur le marché du logement locatif, recherche les services les plus divers que tiennent à sa disposition les marchés de la construction, du sol, des immeubles et des capitaux. Ces services

Fig. 1



Frais d'utilisation "Charges du propriétaire"
(service de l'intérêt, frais d'exploitation, frais d'entretien etc.)

sont fournis par les entrepreneurs, les propriétaires de terrains et de bâtiments ainsi que par les établissements de crédit, - qui de leur côté déclenchent une demande de main-d'oeuvre, de machines, de services ou de crédits d'exploitation.

Pour ces biens et ces services, le demandeur doit payer un prix. Ce prix indique combien d'argent il faut, vu les conditions régnant sur le marché, pour payer une quantité donnée de la marchandise convoitée. Le prix correspond au montant que l'auteur de l'offre reçoit pour ses prestations, ou au coût que le demandeur doit compter lui-même, à l'échelon suivant de la production, s'il veut faire à son tour une offre. Le tableau montre à vrai dire que les coûts et les prix ne sont identiques pour le demandeur que rétrospectivement. Il faudra qu'il voie lui-même, sur son propre marché, comment récupérer ce qu'il a dépensé. Car c'est une autre question de savoir si ces dépenses peuvent être ensuite couvertes par le prix qui prévaut sur le marché. Leur montant ne pourra être imposé que si le demandeur, à savoir le locataire, est prêt à accepter les prix exigés. De ces faits simples, mais importants, on peut déduire ceci :

- la politique des loyers traite, à première vue, de façon très arbitraire les résultats d'un marché qui ne constitue que le dernier élément d'une suite de marchés partiels dont certains suscitent beaucoup moins que d'autres l'intérêt politique;
- en dernière analyse, les prix couvrant les frais représentent eux aussi la conséquence d'innombrables prix de marché. Donc les réserves que l'on exprime envers ces prix trahissent un manque de conséquence, ou alors ces marchés ont des défauts qui leur sont spécifiques et qui justifient une dérogation à la loi du marché;
- l'auteur de l'offre peut connaître sur le marché, du fait du rapport coût/prix et suivant la structure de la demande, des pertes ou des gains. Les prix couvrant les frais sont ainsi une limite vers le haut, mais jamais vers le bas.

II. Quelques réflexions sur la formation des prix

Dans une économie de marché, le prix est le résultat de l'offre et de la demande. Aussi, comme il a été dit tout à l'heure, les coûts d'un logement ne peuvent expliquer directement les loyers. Mais il va de soi que les coûts en tant que facteurs déterminants de l'offre ont une grande importance. Le loyer qui se forme sur le marché est donc déterminé par le coût de construction, le coût du capital, le prix du sol, ainsi que par la demande, à savoir le nombre, la structure et le pouvoir d'achat des ménages.

Sont décisifs dans la formation des coûts de la construction, d'une part le prix qu'imaginent les investisseurs suivant leur propre calcul du rendement; d'autre part les exigences des entrepreneurs suivant leur calcul. A l'intérieur de cette fourchette jouent également un rôle, dans la fixation définitive du prix, l'élasticité de la demande, la situation de l'emploi, la possibilité de recourir à une moindre qualité et autres facteurs. Nous le verrons plus tard, le fait que les prix de construction augmentent hors de proportion, pour des raisons de structure, est l'une des causes principales de l'augmentation à long terme du niveau des loyers.

En ce qui concerne le coût du capital, les taux d'intérêt hypothécaire sont en concurrence avec le rendement d'autres possibilités de placement. Cela signifie que dans un contexte de libre formation des prix, c'est d'une part le niveau général de l'intérêt qui est décisif. D'autre part, l'intérêt est déterminé par la place du crédit hypothécaire dans la hiérarchie de l'intérêt, - place qui dépend des moyens de financement. En effet, le niveau de l'intérêt, du point de vue de l'offre, est déterminé par le taux moyen des fonds de refinancement, ainsi que par la marge d'intérêt couvrant les frais d'administration et assurant le bénéfice.

Un regard sur l'évolution à long terme des taux d'intérêt hypothécaire montre que ce sont avant tout les variations du coût du capital qui aggravent sporadiquement la situation sur le marché du logement. Car ces variations entraînent périodiquement des hausses de loyer, et contribuent pour un temps plus ou moins long à tempérer la propension à investir.

Quant au prix du sol, il dépend, lui, de la rente foncière que le propriétaire du terrain peut tirer de celui-ci. Ce prix correspond donc, dans une première approche, à la valeur de rendement qui résulte de la capitalisation de la rente foncière. Celle-ci, de son côté, est déterminée en premier lieu par l'emplacement du terrain et le mode d'utilisation qui en découle. Cela signifie que des loyers élevés ne sont pas, en principe, la conséquence de prix élevés du sol, mais bien des prix élevés du sol la conséquence de loyers élevés. A première vue, cela semble paradoxal, d'autant plus que nous croyons être journallement les témoins du phénomène inverse. L'explication se trouve dans le fait que l'utilisation du sol à des fins d'habitation est en concurrence avec d'autres utilisations qui sont d'un rendement plus élevé, tel celui de bureaux ou de magasins. Ces derniers rendent possibles des rentes foncières supérieures, qui à leur tour entraînent une hausse du prix du sol.

A de tels emplacements, le prix du sol est une donnée préexistante pour la construction de logements, et en particulier pour le maître d'ouvrage individuel. C'est donc le niveau de la rente foncière potentielle qui est à l'origine de la décision de construire des logements, et à quel endroit. Puisque le prix du sol ne peut être à n'importe quel niveau, surtout dans la construction de logements bon marché, il faut donc, à partir d'un certain niveau du prix du sol, augmenter fortement la densité de la construction, ou alors il devient impossible de construire des logements d'un coût raisonnable sur des emplacements dont les vendeurs escomptent un prix élevé, notamment dans les agglomérations. Il s'ensuit que la construction de logements se fait dans des lieux écartés, où le terrain est à bas prix, mais où il faut assumer d'autres frais, tels les frais de déplacement.

Ainsi, l'influence décisive de la rente foncière sur la construction de logements se manifeste moins dans le niveau des loyers que dans la répartition spatiale de la construction.

Les trois premières lignes du tableau 1 renseignent sur l'évolution de l'indice des coûts de la construction, du capital et du

terrain entre 1960 et 1985. Mais comme il n'y a pas en Suisse de véritable statistique du prix du sol, les données relatives à ce prix reflètent en fait les prix qui ont cours dans la ville de Zurich pour des terrains non bâtis aliénés de gré à gré. Il faut tenir compte également de ce que ces terrains sont de moins en moins bonne qualité, au fur et à mesure que l'offre se fait plus rare. Ainsi l'indice des prix ne donne pas une idée sûre du renchérissement effectif du sol. La seule mesure exacte du renchérissement effectif ne pourrait se faire qu'à partir de terrains qui changeraient plusieurs fois de mains sans que soient modifiés l'intensité et le mode d'utilisation, ni la qualité. Les données zurichoises peuvent néanmoins aider à illustrer suffisamment les énormes hausses de prix des dernières décennies.

Le tableau montre l'ensemble des hausses du terrain et de la construction se situant en dessus du renchérissement général. Si l'on reporte les changements de prix sur le tableau 2, il apparaît théoriquement qu'un logement dont le coût de revient était de 100'000 francs en 1960 coûterait environ 350'000 francs en 1985, la part du terrain passant de 17 % à 27 %. Si l'on part, pour simplifier, d'un rendement brut situé à 2,5 % du coût de construction plus haut que les intérêts du capital, il en résulte pour l'année 1960, sans compter les frais accessoires, un "loyer couvrant les frais" de 6'025 francs, soit 502 francs par mois. En 1985, le loyer comparable "couvrant les frais" est de 26'320 francs, soit 2'193 francs par mois. Cette augmentation du coût est due pour près de 55 % aux frais accrus de construction, pour 15 % au renchérissement du terrain, et pour env. 30 % à la hausse du taux d'intérêt hypothécaire.

Comme le montre le modèle de calcul, des coûts en hausse exigent des loyers supérieurs pour les logements nouveaux, si l'on veut qu'il n'y ait pas de chute de la production. Mais c'est une autre question de savoir si de tels loyers peuvent être imposés sur le marché. Pour y répondre, il est nécessaire de faire abstraction de l'indice de tous les logements, et de consulter uniquement l'évolution des loyers des logements neufs. Mais ces loyers ne font l'objet du relevé de l'OFIAMT que depuis peu. C'est pourquoi,

Tabl. 1 Evolution de quelques chiffres repères
dans le domaine du logement
1960 - 1985 (Base de l'indice: 1960 = 100)

	1960	1970	1980	1985	Changements en %		
					60 - 70	70 - 80	80 - 85
Prix du sol 1)	100	313	455	494	213	45	9
Taux hypothécaires 2)	100	134	120	148	34	- 10	23
Coût de construction 3)	100	170	271	307	70	59	13
Salaires 4)	100	196	389	486	96	99	25
Prix à la consommation 5)	100	139	226	278	39	63	23
Loyers 6)							
- tous logements (y c. Logements neufs)	100	182	281	360	82	54	28
- logements anciens (construits avant 1947)	100	173	267	335	73	54	26
- logements récents (construits après 1947)	1966= 100	120	155	191	-	29	23

1) Prix moyen au m² de sol non cultivé (ventes de gré à gré en ville de Zurich)/
Annuaire statistique de la Ville de Zurich,- valeurs moyennes sur 3 ans

2) Intérêt moyen du 1er rang/ Annuaire statistique de la Suisse

3) Indice zurichois du coût de la construction, moyenne annuelle/ Documentation du
bâtiment

4) Salaires nominaux des travailleurs/ La Vie économique

5) Moyenne annuelle/ La Vie économique

6) Valeurs de novembre/ La Vie économique

Tableau 2: Modèle de calcul du coût de revient et des loyers (couvrant les frais) de logements nouveaux; en application des indices figurant au tabl. 1, 1960 - 1985

Bases de calcul:

- coût de revient primitif 1960 = fr. 100'000.-- / 17 % part du terrain
- financement: 60 % capital étranger et 40 % capital propre
- intérêts du capital: 1960: 3.75 % / 4.25 %
 1970: 5.25 % / 5.75 %
 1980: 4.50 % / 5.00 %
 1985: 5.50 % / 6.00 %
- forfait pour amortissements et frais d'exploitation (à l'exclusion des frais accessoires):
 2.5 % du coût de construction

	1960	1970	1980	1985
Prix du sol ¹⁾ (fr.)	17'000	53'210	77'350	95'200
Coût de construction (fr.)	83'000	141'100	224'930	254'810
Coût de revient (fr.)	100'000	194'310	302'280	350'010
<u>Loyer couvrant les frais:</u>				
- intérêt du capital étranger (fr.)	2'250	6'120	8'162	11'550
- intérêt du capital propre (fr.)	1'700	4'470	6'046	8'400
- forfait d'amortissement et frais d'exploitation (fr.)	2'075	3'530	5'625	6'370
- total annuel (fr.)	6'025	14'120	19'833	26'320
mensuel (fr.)	502	1'177	1'653	2'193
indice	100	234	329	437
rendement brut %	6.0	7.3	6.6	7.5

1) Le prix du sol et le coût de la construction augmentent suivant l'évolution de l'indice (tabl. 1).- Pour le prix du sol uniquement, entre 1980 et 1985, est utilisé, comme facteur de hausse, le taux de renchérissement au lieu de la hausse de l'indice.

pour l'évolution à long terme, on a tenu compte de l'évolution, en ville de Zurich, du loyer des logements neufs de 3 pièces, et l'on a obtenu les données suivantes :

Tableau 3

Loyer annuel moyen de logements neufs de 3 pièces dans la ville de Zurich, chauffage et eau chaude non compris :

<u>Année</u>	<u>Francs</u>	<u>Indice</u>
1960	2'557.--	100
1970	5'404.--	211
1980	11'400.--	446
1985	14'976.--	586

Source : Annuaire statistique de la ville de Zurich.

On voit que les augmentations de loyer estimées précédemment à partir des hausses des coûts de production et des hausses des coûts de capital seulement ne sont pas irréalistes. L'indice zurichois des logements se situe même, avec 586 points, nettement plus haut que les 437 points obtenus uniquement sur la base du coût (cf. tableau 2). Ici, les améliorations qualitatives, les prix supérieurs du terrain, les difficultés éventuelles dans la construction et autres critères jouent leur rôle. Le prix du marché, en soi, peut naturellement se situer aussi plus haut que le coût effectif. Cela est pourtant peu vraisemblable pour les logements neufs, vu le taux de rendement brut utilisé dans le modèle de calcul.

Même quand les chiffres ne fournissent que des indications sommaires, on aperçoit clairement que la demande a suivi la hausse de loyer des logements neufs. Et ceci, bien que la croissance ait pour un temps dépassé celle des salaires.

Parallèlement à cette évolution ont aussi lieu des ajustements du loyer des logements existants. Le tableau 1 montre à ce propos que durant les 25 dernières années, l'indice des loyers de l'ensemble des logements s'est comporté de façon très variable. Dans les années 60, les hausses de loyer ont été dans l'ensemble sensiblement plus fortes que le renchérissement général, et peu inférieures aux hausses du salaire nominal. Entre 1970 et 1980 les

loyers sont restés quelquefois très en retrait de la hausse des valeurs de référence comparables, tandis que ces cinq dernières années, alors que l'indice des loyers est¹⁾ légèrement en tête du mouvement général des prix, on observe une marche largement équilibrée des indices les plus importants. La demande persistante, dans son ensemble, est due entre autres à l'évolution démographique, aux migrations, ainsi qu'à la croissance des revenus et des fortunes. On n'entrera pas ici dans le détail de ces déterminants. Cependant, jetons un regard sur certains indicateurs de la situation actuelle des loyers.

III. Situation actuelle des loyers

1. En général : satisfaisante

Selon le budget des ménages de l'OFIAMT, les dépenses de loyer en % des dépenses des ménages se sont maintenues ces 25 dernières années à un niveau avantageux et fort stable (cf. tableau 4).

1) L'indice des loyers est fondé sur le relevé semestriel de l'OFIAMT. Ce relevé touche actuellement 100'000 logements situés dans 85 communes (cf. tableau 1 en annexe). Il permet notamment de grouper par communes, cantons, et tailles de localités le loyer moyen et ses modifications, ainsi que de les subdiviser suivant 5 catégories de logements, 3 périodes de construction, les années de construction depuis 1974 et le mode de propriété.

L'indice des loyers représente, à l'intérieur de l'indice suisse des prix à la consommation, la composante la plus importante. Il représente, en tant qu'indice partiel, 18 % du panier de la ménagère. Aussi les changements dans le domaine des loyers ont-ils un effet important sur le coût de la vie, qui lui-même, du fait des automatismes institutionnalisés, influe sur les salaires et les loyers. De ce point de vue, la disposition de l'AMSL sur le maintien du pouvoir d'achat du capital propre est parfois taxée d'"auto-amplificateur" qui donne à réfléchir.

Tableau 4

Dépenses de loyers de personnes exerçant une activité dépendante, en % des dépenses des ménages; moyenne de tous les ménages recensés :

<u>Année</u>	<u>%</u>
1960	11.6
1965	11.8
1970	13.6
1975	12.4
1980	11.1
1985	13.0

Source : La Vie économique.

Il ressort des relevés semestriels des loyers, du recensement des logements de 1980, ainsi que des enquêtes conduites par l'Office fédéral du logement et la Commission de recherche pour le logement²⁾ que les loyers en chiffres absolus se situent également, pour l'ensemble, dans un cadre mesuré.

Suivant le recensement des logements de 1980, le loyer moyen annuel de tous les logements occupés par des locataires et des coopérateurs était de 5'245 francs, soit 437 francs par mois. Le tableau 5 montre que les valeurs moyennes varient considérablement d'un canton à l'autre. Les cantons de Zurich et de Bâle-Campagne ont les loyers nets les plus élevés. A l'autre bout de l'échelle, on trouve les cantons romands du Jura et de Neuchâtel, où les moyennes annuelles respectives sont de 3'836 et 3'793 francs par année. Les loyers moyens des autres cantons vont de 4'000 à 6'000 francs par an, soit 333 à 500 francs par mois.

Le tableau 6 renseigne sur les loyers mensuels moyens par logement, par période de construction, m² et pièce. Enfin, la figure 2 indique la répartition spatiale des prix au m², à partir des données communales. On observera que dans toutes les communes qui ne sont pas marquées en noir absolu, le prix du m² est en dessous de la

2) Cf. F. Gerheuser, H.R. Hertig, C. Pelli, Loyer et revenu 1983. Les coûts du logement pour les locataires suisses, Bulletin du logement, vol. 30, Berne 1984.

moyenne nationale de 72 francs. Les zones où le loyer par m² dépasse cette moyenne sont les grandes, et en partie les moyennes agglomérations, de même que les régions touristiques privilégiées³⁾.

Le sondage déjà cité sur les rapports entre loyer et revenu en 1983 donne des indications intéressantes sur la structure des loyers selon les catégories de propriétaires. On observe (tableau 7) des différences caractéristiques entre les divers groupes de propriétaires. Ces différences sont dues à des positions différentes sur le marché du logement, à des comportements différents par rapport à l'investissement et surtout aux différences dans le parc de logements. Par exemple la part de logements dont le loyer dépasse 800 francs par mois est de 7 % pour les coopératives, de 2 % pour les pouvoirs publics, de 15 % pour les autres bailleurs professionnels, de 18 % pour les privés, et de 24 % pour les assurances et caisses de retraite. Environ 90 % des logements appartenant aux pouvoirs publics coûtent moins de 600 francs, et 56 % moins de 400 francs. Ces logements des pouvoirs publics sont plus anciens, moins confortables et moins grands en moyenne. Il s'y ajoute que dans bien des cas le loyer exigé est uniquement le loyer couvrant les coûts, loyer abaissé en plus sous une forme ou une autre par des subventions. Parmi les propriétaires privés, les assurances et caisses de retraite ressortent à cause de leur part la plus forte de logements plutôt chers. C'est ici que se manifeste un bon confort et une part élevée de logements neufs, ainsi que le fait que leurs investissements se concentrent de préférence sur les logements spacieux.

2. Imperfection dans certains secteurs

Sur le plan de la politique du logement, des valeurs moyennes sont peu informatives à elles seules. En étudiant les choses en détail, on peut d'ailleurs assez facilement distinguer des groupes de la population et des secteurs pour lesquels l'image plutôt positive

3) Cf. Le logement en Suisse/Exploitation du recensement fédéral des logements de 1980, Bulletin du logement, vol. 34, Berne 1985.

Tabl. 5 Logements de locataires ou de coopérateurs, selon le loyer, dans les cantons, 1980
(loyer annuel moyen en francs, et par rapport à la moyenne nationale)

Canton	Logements de locataires ou de coopérateurs			Par rapport à la moyenne nationale		
	Fr. par logement	Fr. par pièce	Fr./m2 de surface brute	par logement	par pièce	par m2 de surface brute
Zurich	6 094	1 996	86	116	118	119
Berne	4 928	1 584	67	93	93	93
Lucerne	4 919	1 455	65	93	86	90
Uri	4 225	1 174	53	80	69	73
Schwyz	4 921	1 411	63	93	83	87
Obwald	4 780	1 372	61	91	81	84
Nidwald	5 444	1 565	67	103	92	93
Glaris	4 209	1 193	54	80	70	75
Zoug	5 965	1 743	75	113	103	104
Fribourg	4 567	1 460	62	87	86	86
Soleure	4 547	1 396	62	86	82	86
Bâle-Ville	5 361	1 960	81	102	115	112
Bâle-Campagne	6 082	1 915	83	115	113	115
Schaffhouse	4 517	1 371	60	86	81	83
Appenzell Rhodes Extérieures	4 349	1 197	55	82	70	76
Appenzell Rhodes Inférieures	4 426	1 254	57	84	74	79
St-Gall	4 848	1 399	62	92	82	86
Grisons	5 127	1 547	67	97	91	93
Argovie	5 330	1 621	71	101	95	98
Thurgovie	4 488	1 299	58	85	76	80
Tessin	4 872	1 501	64	92	88	88
Vaud	5 136	1 783	72	97	105	100
Valais	4 376	1 363	54	83	80	75
Neuchâtel	3 793	1 222	52	72	72	72
Genève	5 508	2 080	86	105	123	119
Jura	3 836	1 156	50	73	68	69
Suisse	5 245	1 691	72	100	100	100

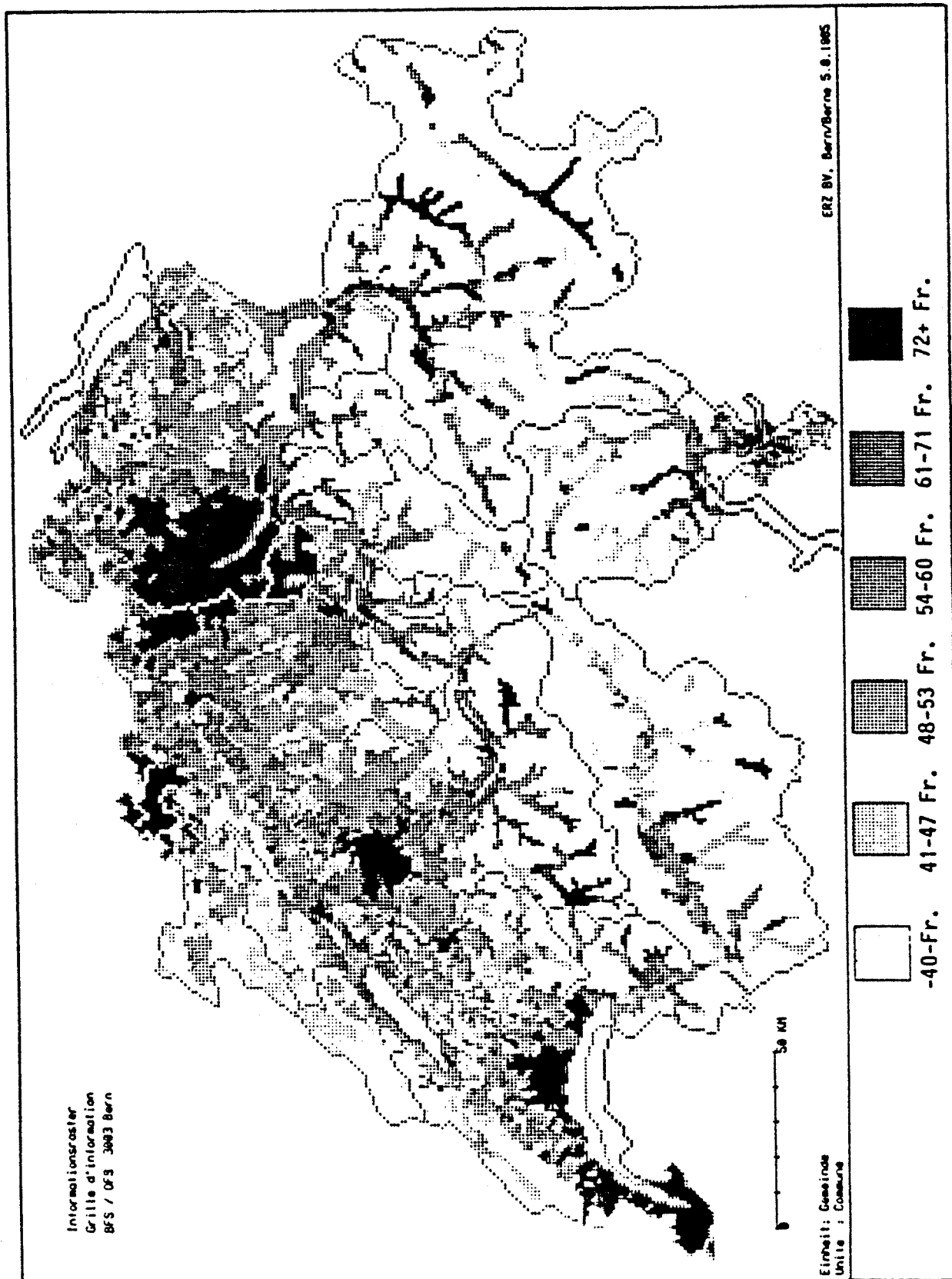
Source: Le logement en Suisse, p. 57

Tabl. 6 Loyer mensuel moyen par logement, et loyer annuel par m² et par pièce habitable, selon l'époque de la construction (tableau détaillé), en 1980

	en tout	1	2	3	4	5	6	7	8 +
Loyers mensuels construction :									
avant 1900	333	250	250	290	358	442	528	617	842
1900 - 1920	364	261	274	320	389	488	604	760	1056
1921 - 1946	397	269	316	359	436	591	741	931	1274
1947 - 1960	386	270	319	363	429	603	832	1032	1401
1961 - 1970	448	285	358	432	506	695	1000	1224	1504
1971 - 1975	562	324	434	543	639	871	1173	1454	1712
1976 - 1980	689	355	514	671	803	1056	1364	1636	2123
Total	438	289	344	404	496	651	802	940	1171
Loyer annuel par m² construction :									
avant 1900	52	106	61	51	49	48	48	48	48
1900 - 1920	56	115	65	56	53	52	53	56	61
1921 - 1946	64	100	72	62	59	64	66	65	71
1947 - 1960	67	106	75	65	62	68	75	78	83
1961 - 1970	76	112	84	74	69	75	86	89	86
1971 - 1975	88	123	97	86	81	90	99	101	99
1976 - 1980	103	124	110	103	97	102	106	110	115
Total	72	113	80	69	67	70	70	70	67
Loyer annuel par pièce construction :									
avant 1900	1179	2995	1502	1158	1073	1060	1056	1058	1129
1900 - 1920	1293	3128	1643	1282	1166	1170	1208	1303	1430
1921 - 1946	1499	3228	1897	1435	1307	1419	1481	1595	1725
1947 - 1960	1507	3234	1911	1450	1286	1448	1663	1770	1953
1961 - 1970	1758	3415	2150	1726	1518	1666	1999	2097	2072
1971 - 1975	2185	3883	2602	2171	1916	2091	2346	2493	2403
1976 - 1980	2679	4256	3082	2683	2410	2535	2728	2805	2999
Total	1669	3473	2066	1616	1488	1561	1603	1611	1593

Source: Le logement en Suisse, p. 61

Fig. 2 Loyer par m2 / Recensement des logements de 1980



Source: le logement en Suisse, p. 60

Tabl. 7 Structure des loyers selon les catégories de propriétaires

	pouvoirs publics	coopératives	particuliers	autres pers. juridiques	assurances/caisses de pension
plus de 1.200 fr. 100 %	1	1	6	3	3
1.001 - 1.200 fr.	1	2	4	3	10
801 - 1.000 fr.	5	4	8	9	
601 - 800 fr.		15			11
	37	20	20	28	24
		48			
401 - 600 fr.	56		38	35	38
		30			
0 %			24		14
				22	
Ø loyer net (fr.)	378	513	620	623	650
Ø nombre de pièces	3.4	3.7	3.7	3.4	3.6
année de construction					
- après 1970 (%)	20	27	20	35	36
- normal et confort (%)	68	72	68	71	81
nombre de cas (%)	44	14	44	21	13

Source: Loyer et revenu 1983, p. 60

de la charge locative n'est pas valable. Les déficiences les plus voyantes sont les suivantes :

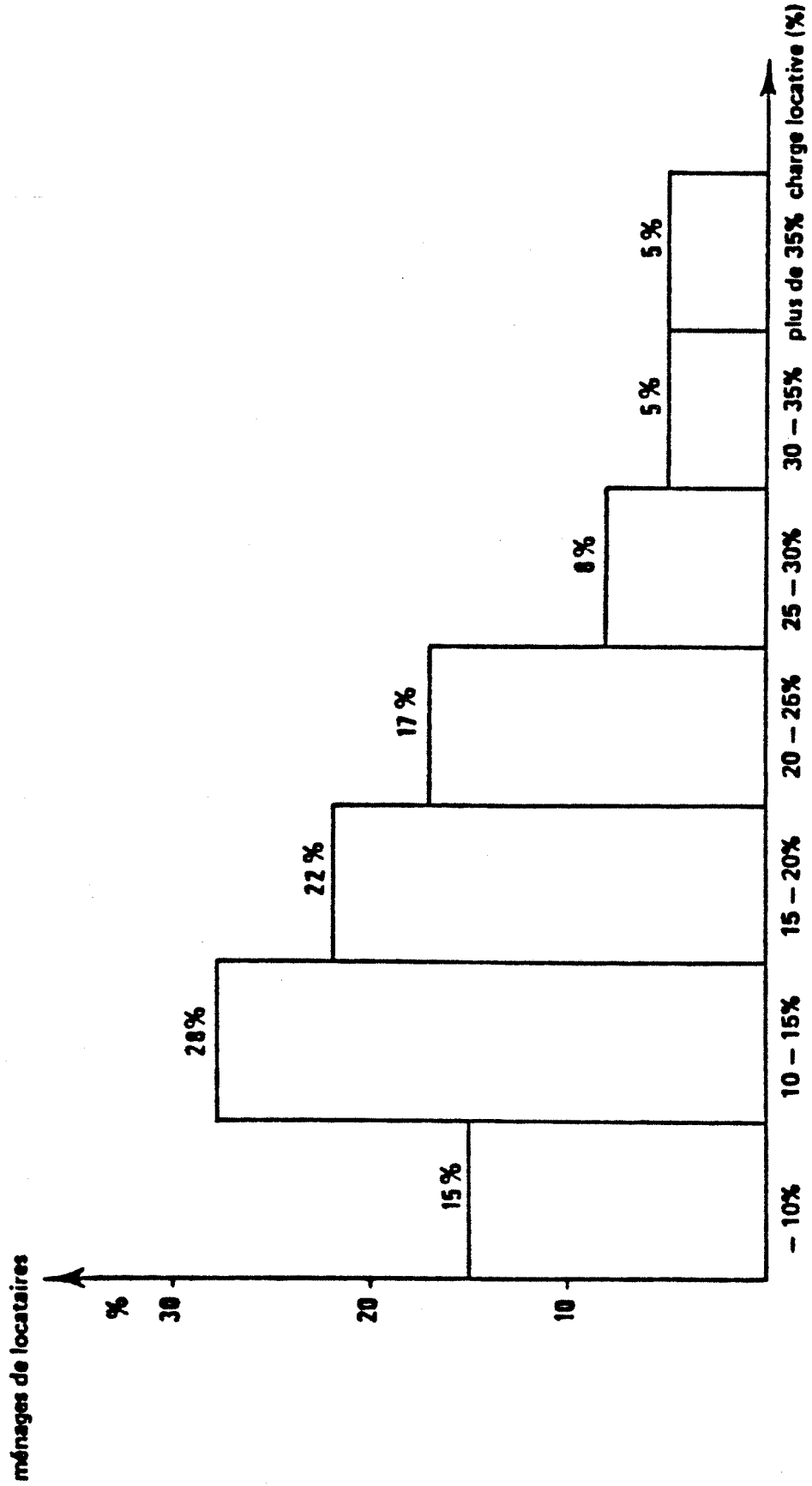
- Les charges locatives élevées pour certains groupes de la population

Faute de relevé des revenus, ni le relevé semestriel des loyers, ni le recensement des logements ne permettent de connaître la charge effective du loyer par rapport au revenu. Même les résultats concernant le budget des ménages, fournis par l'OFIAMT, présentent du point de vue de la politique du logement certaines lacunes dues à la différence des objectifs et des méthodes. C'est pourquoi en 1983 a été faite, au moyen de l'étude déjà citée, l'analyse détaillée de la charge locative des ménages suisses⁴⁾.

Selon cette étude, dont rend compte la figure 3, environ 35 % des ménages de locataires dépensent plus de 1/5 de leur revenu pour le logement. - Les tableaux 8 et 9 renseignent sur certains aspects tels que les structures de la charge locative suivant le revenu du ménage et l'âge de son chef. De manière générale, on peut dire que ce sont avant tout les retraités vivant seuls et les jeunes ménages qui sont frappés par un coût de logement supérieur à la moyenne, 26,3 % du revenu pour le premier groupe, 25,0 % pour le second. La charge est aussi plutôt lourde pour les jeunes familles (21,9 %) et les familles incomplètes (21,6 %), tandis que les familles nombreuses sont obligées de limiter les dépenses de loyer en occupant des logements relativement petits. En effet, les 3/4 environ de ce groupe de locataires sont logés comparativement à l'étroit, ce qui indique le manque de grands logements à loyer avantageux et leur répartition inéquitable. La structure de la charge du loyer ne présente que de faibles différences entre les régions linguistiques. Cela tient au fait que le niveau des loyers s'adapte à celui du revenu. Si le niveau du revenu est plus bas, comme en Suisse romande, le confort moyen des logements est légèrement inférieur lui aussi, et par conséquent le niveau des loyers. On relèvera p.ex. un taux plus élevé de logements anciens de moindre confort.

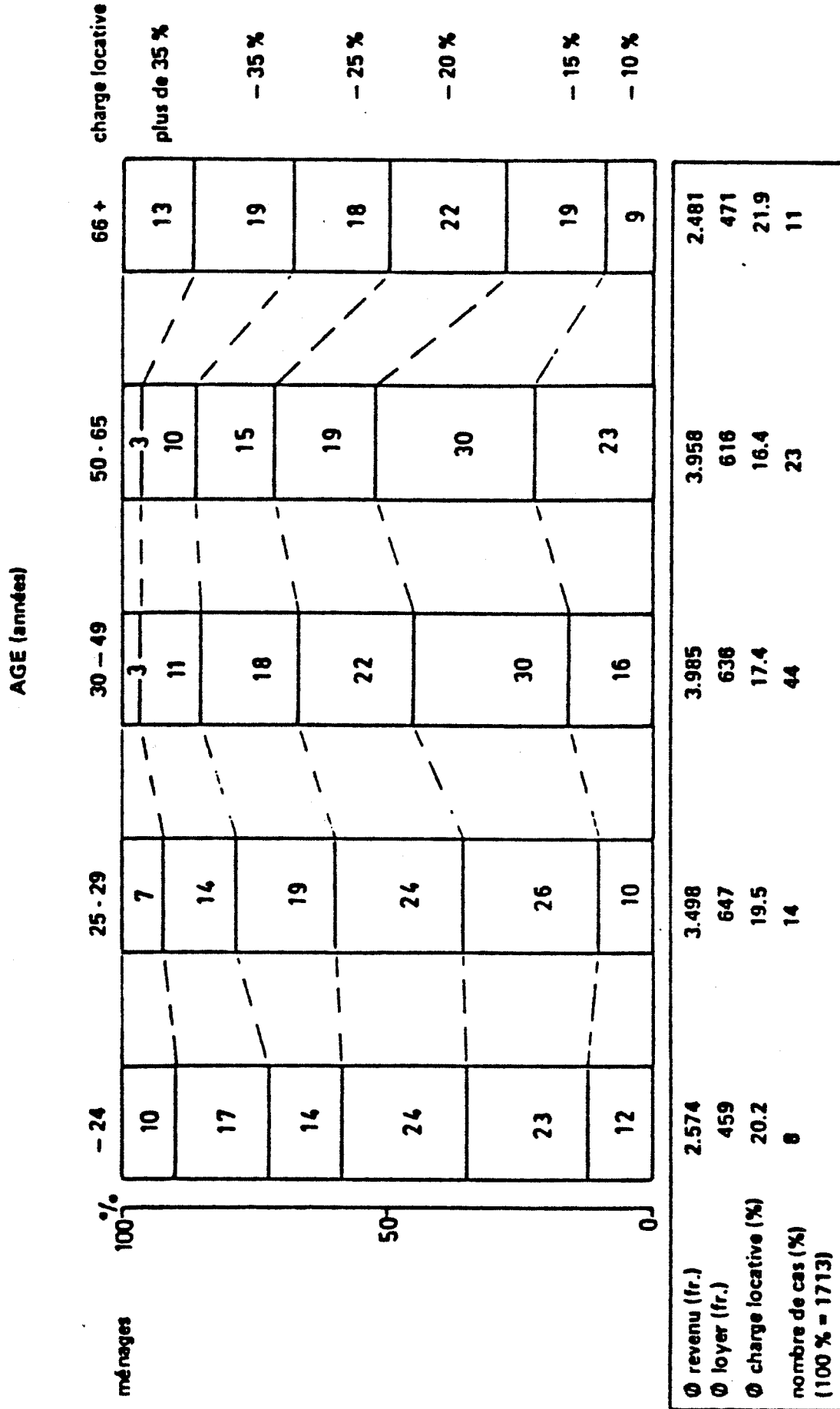
4) F. Gerheuser et al. "Loyer et revenu 1983" op. cit.

Fig. 3 Charge locative des ménages de locataires



Source: Loyer et revenu 1983, p. 82

Tabl 9 Structure de la charge locative selon l'âge du chef de ménage



Source: Loyer et revenu 1983, p. 90

- Grandes différences entre les loyers de logements anciens et nouveaux

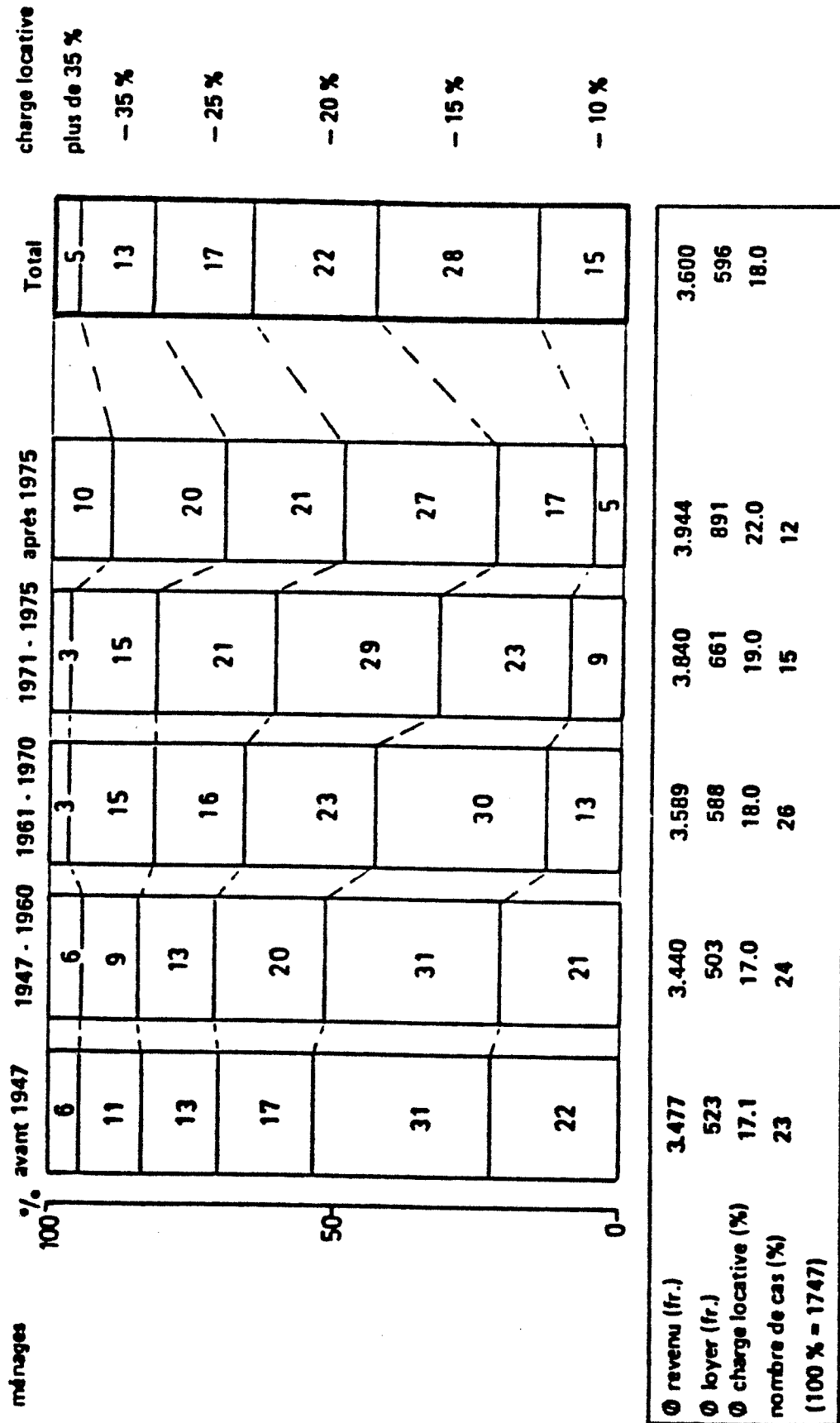
Toutes les statistiques de loyers font apparaître des différences sensibles entre les loyers de logements anciens et ceux de logements nouveaux. L'étude spéciale dont on vient de parler établit que les loyers nets moyens des logements construits avant 1960 sont d'un peu plus de 500 francs par mois (cf. tableau 10). Pour les années de construction de 1961 à 1970, ils sont d'environ 590 francs, et pour les logements construits entre 1971 et 1975, de 660 francs. Dans les constructions d'après 1975, pour un degré de confort il est vrai supérieur, ils sont de 830 francs, soit de 26 % supérieurs à la moyenne de la période précédente. Quant aux loyers des logements neufs, ils sont non seulement plus de deux fois plus chers que ceux de logements anciens comparables, mais si l'on tient compte du revenu moyen actuel de 3'600 francs, ils dépassent aussi la capacité financière d'un ménage de salarié moyen. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la charge du loyer soit aussi de loin la plus lourde dans les logements neufs. Cependant, comme il apparaît au tableau 11, la différence est moins grande qu'on ne pouvait peut-être s'y attendre au vu des fortes différences de loyer. La raison en est que les occupants de logements neufs sont de ceux qui gagnent plutôt bien leur vie. Mais la cherté rapidement croissante des logements neufs influe quand même dans une mesure sensible sur les charges du loyer. 30 % des ménages de logements récents, selon l'étude de l'OFL, doivent consacrer plus du quart de leur revenu à leur loyer. Comme il ressort cependant du tableau 12 et de la figure 4, les différents profils de la charge des loyers se rapprochent les uns des autres assez rapidement. Au bout de 5 ans de location, 1/3 des locataires de logements récents ont déjà une charge locative de moins de 15 %. Mais ce n'est qu'après 10 ans que les charges locatives sont largement égalisées. Après ce laps de temps, les logements autrefois neufs sont largement intégrés au marché du logement, et la structure des revenus de leurs occupants s'est rapprochée de la moyenne. On a vu tout à l'heure les causes principales de cet écart des loyers. Ce sont les coûts de revient et

Tabl. 10 Structure des loyers selon la date de construction

	DATE DE CONSTRUCTION					
	avant 1947	1947 - 1960	1961 - 1970	1971 - 1975	après 1975	
plus de 1.200 fr.	3	2	2	5	12	
1.001 - 1.200 fr.	3	2	1	5		
801 - 1.000 fr.	5	3	6	13		
601 - 800 fr.	14	15	25		16	
401 - 600 fr.	35	43	49	31	22	
- 400	40	35		35	26	15
			17	11	9	
Ø loyer net. (fr.)	523	503	588	661	831	
Ø nombre de pièces	3.7	3.5	3.6	3.6	3.6	
nombre de cas (%) (100 % = 1892)	24	24	26	15	11	

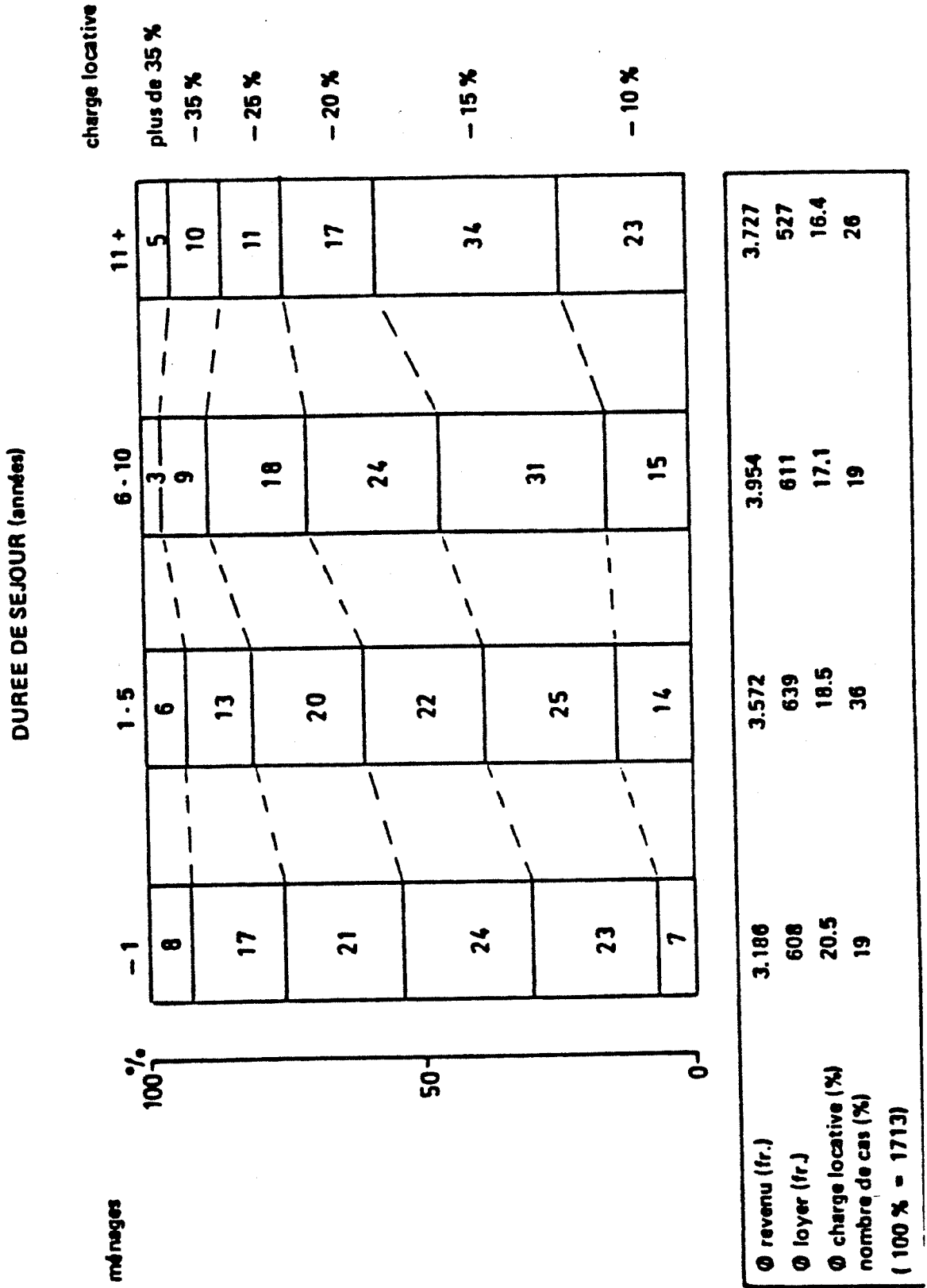
Source: Loyer et revenu 1983, p. 59

Tabl. 11 Structure de la charge locative selon la date de construction du logement année de construction



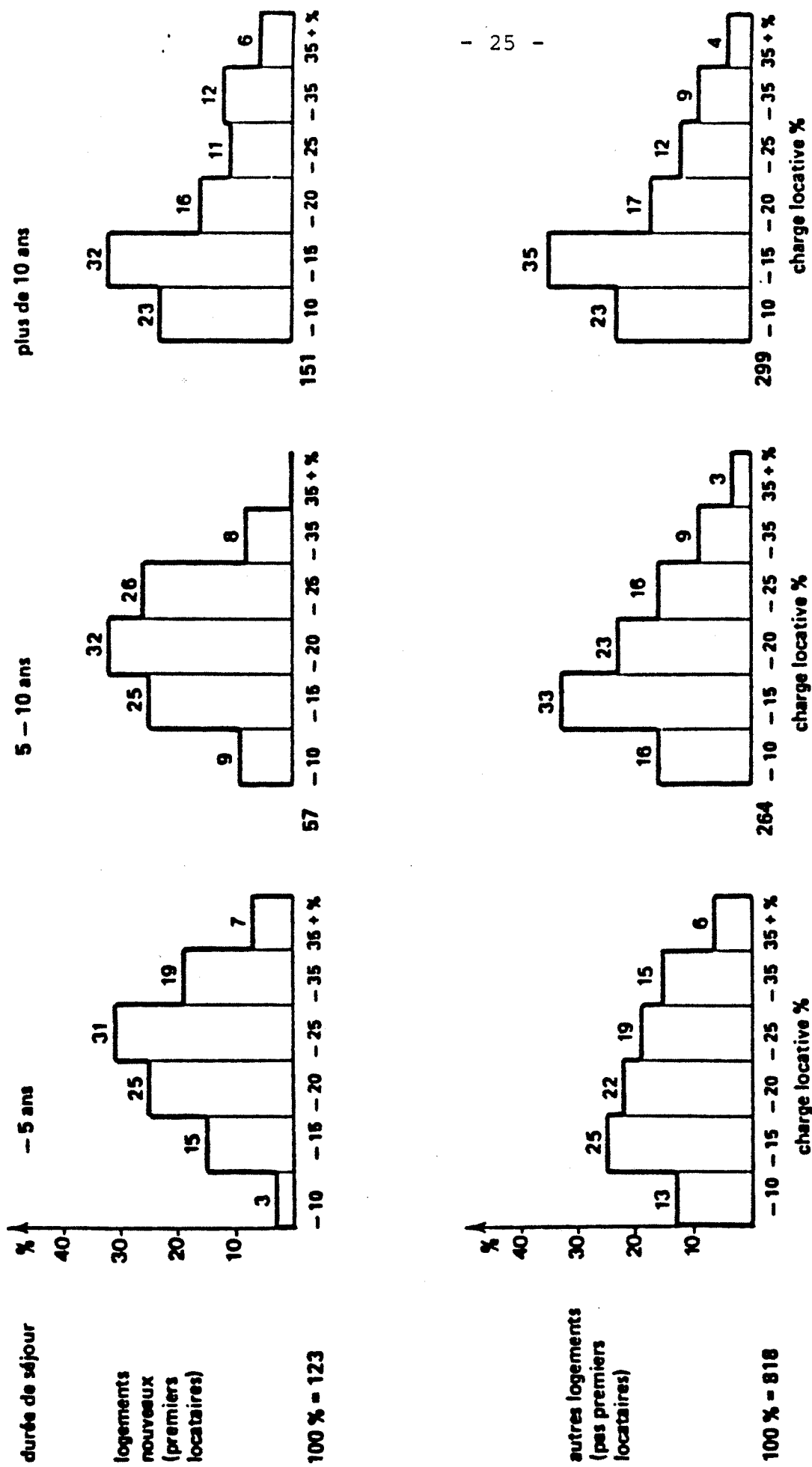
Source: Loyer et revenu 1983, p. 102

Tabl. 12 Structure de la charge locative selon la durée de séjour



Source: Loyer et revenu 1983, p. 106

Fig. 4 Charge locative dans les logements nouveaux selon la durée de séjour



de capital, soumis à la pression inflationniste : pour les logements neufs, tous les éléments du coût, tandis que, pour les logements anciens, seuls les coûts d'exploitation et de capital sont directement touchés par l'inflation.

IV. Les imperfections du marché exigent des corrections

Sur le marché supposé parfait, le prix dit d'équilibre est le point où le désir de l'acheteur est en harmonie avec les possibilités du vendeur. Selon la théorie de l'économie de marché, le mode et le volume de la production de biens sont alors dans leur état optimal. Nous savons toutefois que ce modèle ne peut s'imaginer qu'en supposant des faits qui sont hors de la réalité. Le marché du logement, en particulier, est fort éloigné de l'image idéale de l'économie compétitive. Pourquoi cela ?

En premier lieu, ce marché présente des propriétés qui s'opposent sur plusieurs points au fonctionnement du mécanisme des prix. On citera entre autres :

- le caractère hétérogène de l'offre quant à l'emplacement, au confort, à la grandeur etc.;
- la faible liberté de choix des occupants;
- l'existence des monopoles sur des marchés partiels;
- les longs délais d'adaptation de l'offre aux variations de la demande;
- la durabilité du bien;
- les coûts d'investissement élevés;
- la faible transparence du marché.

Au surplus, un logement n'est en général qu'un bien loué. Par contre, la plupart des autres biens, biens de consommation immédiate ou biens d'usage, sont en tant que biens de consommation consommés sur-le-champ, ou en tant que biens durables sont à la disposition de l'acheteur.

D'autres facteurs encore laissent peu de marge à la formation unitaire des prix ainsi qu'à la souplesse des ajustements : le

comportement des investisseurs, allant de l'objectif du bénéfice maximum à celui de l'utilité publique; les subventions sélectives; les frais élevés de déménagement; les relations nouées par les occupants dans leur quartier; les termes fixés par les contrats de bail... Enfin, le logement est l'un des besoins vitaux de l'homme. C'est donc un de ces biens pour lesquels, pour des raisons de politique sociale, on ne doit pas accepter un mécanisme de marché qui répond au manque de fonds de la population par une baisse de l'offre.

En second lieu, même l'équilibre du marché ne signifierait nullement qu'il satisfait les partenaires ou répond à des objectifs supérieurs de politique économique et sociale.

Pour corriger les imperfections du marché ainsi que les effets indésirables sur la structure de production, la répartition des revenus et leur emploi, l'Etat intervient dans le mécanisme du marché, depuis toujours et à des degrés variables. A côté de l'action sur les prix dont il est ici question, l'Etat prend alors surtout des mesures de subvention destinées à agir sur l'offre et la demande.

En ce qui concerne l'intervention sur les prix et notamment la politique des loyers, depuis la deuxième guerre mondiale, on distinguera deux phases principales d'une histoire riche en changements. La première est marquée par le contrôle des prix et la surveillance des loyers, devenue progressivement plus libérale jusqu'à fin 1970. La deuxième phase est marquée par la brève période de liberté totale du marché, ainsi que par la coexistence dès 1972 de la libre formation des loyers et de la prévention des abus, cette dernière ne concernant, nous le savons, que les communes où il y a pénurie de logements ou de locaux commerciaux.

V. Valeur réelle ou coût de revient ? Loyer de marché ou loyer couvrant les frais ?

Ce qui a été exposé jusqu'ici indique que les interventions étatiques dans le domaine du bail à loyer se fondent surtout, et

traditionnellement, sur des préoccupations de politique économique et sociale. Mais tandis qu'auparavant l'accent avait été mis sur la lutte contre l'inflation, sur le maintien des salaires à un niveau peu élevé et sur la garantie de loyers raisonnables, plus récemment ce sont l'empêchement des abus, l'institution de procédures de conciliation, des aspects de la répartition des revenus, la limitation des bénéficiaires sans prestation correspondante et la garantie du maintien dans les lieux où l'on a toujours vécu qui sont au premier plan.

Comme l'a montré ci-dessus la brève analyse de situation, on ne saurait plus, dans l'ensemble, parler de pénurie de logements et de loyers trop élevés. Néanmoins la politique du logement reste toujours concernée, à part la situation critique de certains groupes sociaux, surtout par la hausse surproportionnelle des loyers de logements neufs, hausse qui rend aussi possible, grâce aux particularités institutionnelles du marché du logement, des majorations de loyer de logements anciens. Jouent ici un rôle, outre le fait que l'élasticité des prix est réduite par les contrats de bail, les frais de déménagement et les relations de quartier, le fait que les logements, justement, ne sont en général que loués et par là même sont exposés à des variations potentielles de prix.

Cela dit sans vouloir faire fi de toutes les théories économiques, et sans vouloir établir une dépendance directe entre les loyers de logements anciens et de logements neufs. Les loyers de logements neufs indiquent cependant une limite supérieure pour les ajustements de loyer des logements anciens. Il y a là une marge de manoeuvre où agissent sur l'importance effective de la hausse des prix, et entre autres facteurs : la croissance de la population, la formation des ménages, l'évolution des revenus, les améliorations du lieu d'implantation, ainsi que la raréfaction dans certains secteurs du marché. Dans le passé, l'interdépendance de ces facteurs a en général favorisé des hausses. Mais souvent, on n'a pas voulu reconnaître que la réaction des prix est une conséquence du jeu du marché. On l'a présentée, en bonne partie sous l'influence de la politique des prix, comme une conséquence de la croissance des coûts.

On ne voudrait pas engager ici une discussion sur la théorie des prix. Quelles que soient les causes de la hausse des loyers anciens, c'est un fait que des adaptations ont en général lieu (ce que montre la statistique des loyers) et que ces adaptations ont des effets qui à leur tour déclenchent des réactions politiques. On peut se livrer à ce sujet à un petit calcul :

Le tableau 13 montre dans sa variante 1 l'évolution du loyer d'un logement qui avait coûté 100'000 francs en 1960, dont le coût du capital a été adapté aux taux d'intérêt hypothécaire, et le coût d'exploitation augmenté en proportion de la hausse des prix de la construction (cf. tableau 1). Si l'on fait abstraction des dépenses entraînant une plus-value et des frais accessoires, le loyer annuel serait passé de 5'950 à 9'770 francs entre 1960 et 1985, c'est-à-dire qu'il aurait augmenté de 64 % ⁵⁾.

Ainsi pourrait calculer un propriétaire de logement ou un locataire dont les charges correspondraient aux coûts effectifs.

La variante 2 montre le cas où le loyer, outre les coûts que l'on vient de mentionner, comprend en plus le maintien du pouvoir d'achat du capital propre. Celui-ci s'élève à 48 % du coût de revient primitif. Dans ces conditions, le loyer passe en 25 ans de 5'950 à 14'042 francs, soit une hausse de 136 %.

En réalité, l'indice des loyers a augmenté durant la même période, pour les logements construits après 1947, de 191 %, et pour

5) Le loyer procurant le bénéfice maximal résulte du coût marginal et du rendement marginal. Pour le bailleur, la plus grande partie du coût total est invariable. Il est donc très rare que des variations de loyer puissent être fondées sur des variations de coûts marginaux. Ainsi, du point de vue de la théorie des prix, les modifications de coût, en particulier les variations du taux hypothécaire, n'ont pas d'influence sur le montant des loyers. Elles n'influent que sur le montant du bénéfice effectif ou de la perte effective du bailleur, car le bailleur est déjà en situation de gain maximal (point Cournot). Cf. not. H. Kleinwefers/R. Pfister, L'économie Suisse, Frauenfeld 1977, p. 257 et ss.

Tableau 13: Modèle de calcul des majorations de loyer d'un logement construit en 1960, avec et sans prise en considération du maintien du pouvoir d'achat du capital propre

Bases de calcul:

- Coût de revient 1960: fr. 100'000.--, part du terrain 20 %
- Financement : 60 % capital étranger, 40 % capital propre
- Intérêts du capital : 1960: 3.75 % / 4.25 %
1970: 5.25 % / 5.75 %
1980: 4.50 % / 5.00 %
1985: 5.50 % / 6.00 %
- Forfait pour amortissements et frais d'exploitation: 2.5 % du coût de construction, dont la moitié pour amortissements; entretien indexé sur l'indice du coût de la construction (cf. tabl. 1)

Variante 1: Evolution du loyer sans maintien du pouvoir d'achat

Année	Intérêt du capital étranger fr.	Intérêt du capital propre		Amortissements fr.	Entretien etc. fr.	Loyer	
		fr.				fr.	Indice
1960	2'250.--	1'700.--	-	1'000.--	1'000.--	5'950.--	100
1970	3'150.--	2'300.--	-	1'000.--	1'700.--	8'150.--	137
1980	2'700.--	2'000.--	-	1'000.--	2'710.--	8'410.--	141
1985	3'300.--	2'400.--	-	1'000.--	3'070.--	9'770.--	164

Variante 2: Evolution du loyer avec maintien du pouvoir d'achat¹⁾

Année	Intérêt du capital étranger fr.	Intérêt du capital propre		Amortissements fr.	Entretien etc. fr.	Loyer	
		fr.	Indexé			fr.	Indice
1960	2'250.--	1'700.--	100	1'000.--	1'000.--	5'950.--	100
1970	3'150.--	3'197.--	139	1'000.--	1'700.--	9'047.--	152
1980	2'700.--	4'520.--	226	1'000.--	2'710.--	10'930.--	184
1985	3'300.--	6'672.--	278	1'000.--	3'070.--	14'042.--	236

1) Si le maintien du pouvoir d'achat était calculé sur le loyer brut comme dans l'AMSL, et pas seulement sur l'intérêt du capital propre, il en résulterait dans la var. 2 des hausses encore un peu plus fortes, aussi longtemps que la part de l'intérêt du capital propre ne dépasserait pas 40 % du loyer brut.

les logements anciens, c'est-à-dire construits avant 1947, de 235 % (cf. tableau 1). Dans ces chiffres sont compris entre autres des rénovations qui entraînent une plus-value, ainsi que d'autres hausses de coût qui peuvent dépasser le renchérissement de la construction. Mais il y a aussi le fait que le cours différent de l'indice reflète certaines adaptations au niveau des loyers du marché.

Cet exemple chiffré ne prétend pas décrire exactement la réalité, ni faire passer un jugement sur le caractère approprié ou non des évolutions du loyer, quelles qu'elles soient. Il doit servir à illustrer le fait que les adaptations progressives des loyers anciens ont entraîné, pour les bailleurs, des recettes qui dépassent les frais effectifs. Ces gains sont qualifiés, dans de larges milieux, de "bénéfices sans prestations", et ceci d'autant plus que la part primitive de capital propre est plus faible, ou que le revenu supplémentaire est dû davantage au fait que les immeubles sont en général financés par des dettes nominales.

C'est pourquoi l'un des problèmes de base de la politique des loyers consiste dans la question suivante : le loyer doit-il être calculé à partir des valeurs réelles qui augmentent progressivement, ou à partir du coût de revient primitif. En d'autres termes : si c'est la justice des prix ou la justice du revenu qui doit avoir la priorité. Dans le premier cas, l'avantage est au bailleur, mais au moins les mêmes prix sont demandés pour des marchandises comparables. Dans le deuxième cas, c'est l'inverse, c'est au bailleur à modérer ses prétentions à l'égard du locataire de logements anciens. Toutefois, la différence grandissante entre les loyers de logements anciens et de logements neufs conduit à une distorsion des prix et à de forts désavantages pour les locataires qui sont obligés d'occuper des logements neufs.

En termes d'économie du logement, il s'agit dans toute cette affaire de l'opposition entre le loyer de marché et le loyer couvrant les frais. Le premier se forme par le jeu de l'offre et de la demande. Pour le deuxième, le locataire a uniquement la charge du coût effectif assumé par le propriétaire. Selon le calcul

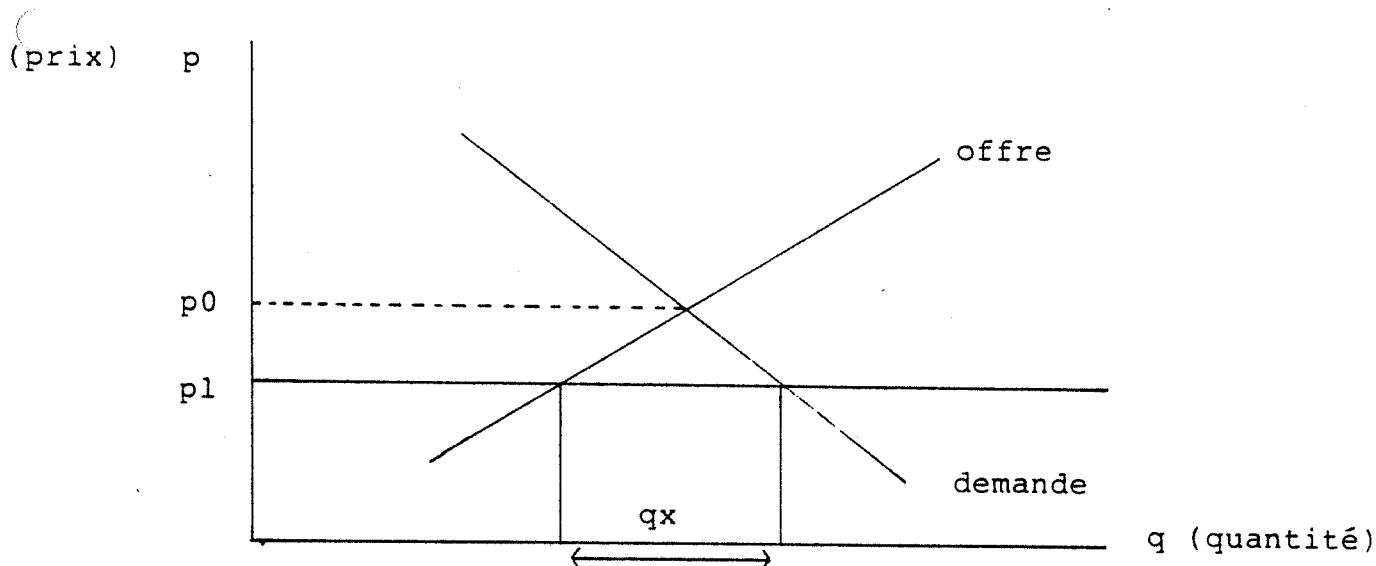
habituel, il s'agit de l'intérêt du capital étranger, de réserves destinées à l'entretien, de frais d'administration, d'impôts fonciers et d'assurances, d'amortissement, enfin de l'intérêt du capital propre effectivement investi.

On aurait tort, toutefois, quand il est question du loyer couvrant les frais, de s'attendre à une grandeur clairement définie. Pour les constructions nouvelles, le coût de revient est connu, mais en ce qui concerne le loyer couvrant les frais à long terme, on en est réduit pour beaucoup à des opinions personnelles. Pour les bâtiments anciens, la chose est encore plus difficile, car non seulement en règle générale on connaît mal le coût de revient primitif, de même que les dépenses faites depuis, mais encore le jour à partir duquel on introduit le loyer couvrant les frais sert de référence pour les majorations futures et touche très diversement les bailleurs, suivant le comportement qu'ils auront eu jusqu'alors. Une question se pose en outre : que se passe-t-il quand les bénéfices dus à l'inflation et d'autres plus-values ont déjà été réalisés du fait de la vente d'un immeuble, et que les coûts à supporter par le nouveau propriétaire correspondent ainsi à la valeur vénale ?

Faisons cependant abstraction de telles nuances. Finalement, la différence décisive entre loyer couvrant les frais et loyer du marché est dans la façon de traiter le capital propre résultant des hausses des valeurs réelles, à savoir dans la répartition de la rente foncière croissante. Essayons donc de réfléchir brièvement à ce qui peut se passer si l'Etat se décide à soutenir le locataire dans ce "conflit de partage", et à le soutenir dans le cadre de la politique des loyers.

VI. Conséquences d'interventions sur les prix

Quand, du fait d'un blocage autoritaire des prix, le loyer se situe en dessous du prix d'équilibre, il s'ensuit un excédent de la demande ("qx" dans le diagramme ci-après).



Cet excédent favorise l'apparition de marchés noirs sur lesquels les demandeurs non satisfaits offrent des prix plus élevés que les maximums autorisés et par là même vont à l'encontre de l'intention de fournir des logements à prix abordable. Un exemple connu, sur le marché du logement, est celui des "pas-de-porte" qu'un nouveau locataire paye à son prédécesseur dans les pays où le contrôle des prix est sévère. Si elles sont limitées à certains marchés, les prescriptions sur les prix entraînent en outre pour les ménages des réorientations de budget et des hausses de prix sur d'autres marchés. Elles réduisent la mobilité résidentielle et peuvent conduire à un élargissement continu de l'écart entre les loyers de logements anciens et récents, ce qui privilégie les occupants de logements anciens.

Sur le marché du logement, l'excès de la demande se manifeste par un faible taux de vacance. L'absence de réserve provoque donc immédiatement, en cas de variations de la demande, une pénurie de logements. Cette absence de réserve permet en outre au bailleur d'être plus difficile dans le choix de ses futurs locataires, et peut-être selon des critères discriminatoires : famille nombreuse, origine étrangère, détenteurs d'animaux, musiciens etc.

Quant à d'autres réactions du bailleur au blocage des prix, il faut se rappeler le principe qu'en bonne économie, un investisseur offrira des logements aussi longtemps qu'il obtiendra un rendement qui couvre ses frais de capital et d'exploitation, et du même coup un rendement de son capital comparable à celui d'autres placements. En d'autres termes, il n'investira que si la valeur actuelle de toutes les recettes nettes futures, à quoi s'ajoutera la valeur résiduelle de l'immeuble, est égale ou supérieure au coût de revient actuel.

Outre cet aspect de rentabilité, le bailleur devra prêter attention aussi à l'aspect de la liquidité. C'est-à-dire que les recettes provenant de l'immeuble doivent correspondre, pour le montant et pour le terme, aux obligations fixes de paiement relatives au même immeuble. Une remarque en passant : dans le contexte de notre système traditionnel de financement, c'est justement cette condition qui contribue à désavantager les investisseurs pauvres en capital propre.

Etant donné ces conditions de l'investissement, les réactions des auteurs de l'offre aux prescriptions sur les prix seront d'autant plus marquées que l'intervention étatique limitera davantage le rendement net. Celui-ci correspond à la différence entre les recettes de loyers et les frais courants. Si les premières sont limitées par les prescriptions sur les prix, le bailleur, quant à son comportement personnel, a le choix : ou de se retirer à moyen terme de l'immobilier; ou de réduire les coûts; ou de s'orienter vers des investissements qui permettent un rendement plus élevé.

Les phénomènes secondaires potentiels de cette politique sont donc le recul de la construction nouvelle, la limitation des dépenses d'entretien (et baisse correspondante de la qualité des logements), l'accélération des démolitions, les détournements de la destination et les changements d'utilisation, et le cas échéant des hausses de loyer pour les logements nouveaux et des pertes de revenu réel pour les bailleurs.

L'importance de l'érosion du rendement et des effets qu'elle entraîne dépend bien sûr de l'ampleur des mesures prises. Si elles

se tiennent dans certaines limites, les mesures de restriction des prix devraient même être possibles sans qu'il s'ensuive une baisse proportionnelle du rendement. Rätzer⁶⁾ remarque avec raison que les prix bloqués peuvent entraîner automatiquement une baisse des coûts, dans la mesure où ils augmentent la probabilité de location intégrale du parc et par là même minimisent les risques de vacance et les coûts liés aux changements de locataires. De plus, le choix plus sélectif que les bailleurs font de leurs locataires peut être à l'origine d'économies sur l'entretien et l'administration.

Cet effet est même considéré aujourd'hui comme une raison de fixer les loyers d'un marché même non régularisé de telle manière qu'il y ait constamment une certaine pénurie. Car pour le bailleur, la meilleure solution peut être de fixer les loyers en dessous du prix d'équilibre, parce que la réduction des recettes brutes est compensée par la baisse des frais d'entretien, de vacance et de changements de locataires. Cela signifie qu'un excédent de demande ne résulte pas forcément d'un contrôle des prix, et qu'ainsi un tel excédent ne permet pas de conclure à l'influence des prescriptions étatiques.

Un coup d'oeil rétrospectif montre il est vrai que les interventions sur les prix ont eu pour effet visible de contenir les loyers, mais que l'objectif véritable, le maintien d'un parc de logements bon marché, a été souvent manqué. Les démolitions et les transformations ont réduit le parc de logements anciens, de même que le recul des investissements a réduit l'offre de logements nouveaux, ces deux résultats ayant la même influence, c'est-à-dire l'amointrissement de l'offre, d'où par conséquent de nouvelles hausses des prix.

C'est ainsi que le contrôle des loyers des années de guerre a contribué à une forte baisse de la part du loyer dans les dépenses des ménages, et à une augmentation réelle de la "consommation" de

6) Cf. E. Rätzer, "Auswirkungen der Missbrauchsgesetzgebung auf dem Mietwohnungsmarkt", inédit, Berne 1983.

logements. Mais en même temps, la production de logements a connu un recul massif, il y a eu des redistributions contestées des revenus, et l'on a vu les bailleurs perdre près de 50 % de leur revenu réel.

La surveillance des loyers qui a suivi a marqué la fin du contrôle des loyers pour les logements nouveaux. La production en a été stimulée, en même temps que la part du loyer dans le revenu continuait à diminuer. Mais les effets de redistribution du revenu ont continué à frapper les bailleurs. En même temps, le problème de la fourchette des loyers entre logements anciens et nouveaux devenait plus aigu, de même que celui du traitement inégal des demandeurs de logements. Enfin, en conséquence de la division du marché, démolitions et désaffectations se sont multipliées.

Les mesures de libéralisation des années 60 ont été accompagnées de perturbations inflationnistes et de changements démographiques. Malgré une forte production, la pénurie de logements s'est accentuée. La moyenne de la charge locative a recommencé à augmenter, et en même temps les contrastes entre les loyers ont persisté.

Quant à la prévention des abus, mise en place en 1972, les données empiriques ne permettent pas encore de porter un jugement définitif sur son efficacité. Selon Rätzer, deux faits, surtout, conduiraient à nier que l'AMSL ait eu des effets importants. D'une part, diverses enquêtes montrent qu'en règle générale les bailleurs ne ressentent pas l'AMSL comme une restriction importante. Bon nombre d'entre eux connaissent à peine son contenu et voient pour l'avenir la continuation de rendements tout à fait satisfaisants. D'autre part, on ne constate pas non plus de réduction importante de la construction nouvelle, bien qu'il faille ajouter qu'aujourd'hui certains marchés partiels sont pour certains investisseurs sur la liste noire.

Le fait que dans beaucoup de villes la pression politique a obligé d'instituer, au début des années 70, les interdictions de démolir, ce fait dénote par contre pour Rätzer que l'AMSL a eu tout de même une légère influence. Une certaine efficacité de cet arrêté ressort également de la comparaison, à partir de 1972, de l'indice

des loyers de logements anciens avec celui des prix à la consommation. La hausse en valeur réelle des loyers de logements nouveaux à laquelle on peut s'attendre en théorie est toutefois trop incertaine pour appuyer l'hypothèse de l'efficacité de l'AMSL. Pour être plus affirmatif, il faudrait encore procéder à d'autres recherches.

VII. La politique des loyers : un compromis sur la répartition

Quel que soit le jugement que l'on porte sur l'AMSL, c'est un fait que la réglementation en vigueur ne cesse d'être critiquée et par les locataires et par les bailleurs. Des deux côtés, on lui reproche d'être trop peu équilibrée...

Je pourrais donc moi aussi prendre parti et dire par exemple que :

- le mode de calcul usuel du rendement brut ignore la valeur résiduelle de l'immeuble, ce qui, étant donné entre autres facteurs la forte hausse des prix du sol, entraîne un niveau trop élevé du "loyer couvrant les frais".

A quoi l'on objecterait certainement qu'aujourd'hui en général les loyers initiaux ne couvrent plus les frais et que le niveau permettant un bénéfice n'est atteint qu'après des années; que les hautes valeurs résiduelles de l'immeuble aident à compenser les pertes initiales.

Je pourrais dire aussi :

- que les intérêts croissants du capital amortissent progressivement les dettes réelles, ce qui entraîne un accroissement de fortune qui rend, semble-t-il, superflus d'autres moyens de maintenir le pouvoir d'achat. Et ceci d'autant plus qu'on ne peut pas empêcher en soi des hausses de la valeur réelle de l'immeuble, mais simplement empêcher la réalisation du bénéfice dû à l'inflation par le biais de la majoration des loyers. Rien ne s'oppose en cas de mutation à ce que soit recueilli le bénéfice sur la valeur réelle.

On objectera ici qu'on ne peut pas isoler le logement de l'évolution de l'économie dans son ensemble. Pour maintenir le caractère de bien réel de l'immeuble, la compensation du renchérissement doit être permise sur une part de capital la plus élevée possible. Dans le cadre de l'amortissement traditionnel des bâtiments, on n'accorde de toute manière pas assez d'attention aux valeurs de remplacement dont le prix a aussi augmenté. Le maintien du pouvoir d'achat représente donc également une certaine compensation de l'absence d'amortissement se rapportant à la valeur du jour.

De la même façon, on pourrait être pour ou contre la répercussion des intérêts hypothécaires sur le loyer, pour ou contre l'adaptation des intérêts du capital propre, ou argumenter pour ou contre une redéfinition générale du loyer couvrant les frais. Ce dernier point serait d'actualité dans la mesure où l'introduction de nouveaux modèles de financement comportant des amortissements croissants met en évidence un dilemme de l'actuel calcul du rendement brut, dilemme dont on s'occupe d'ailleurs également dans la révision en cours du droit de bail.

Vous comprenez bien que je ne vais pas ici jouer les arbitres entre ces différentes opinions. Je me contenterai de dire qu'il n'y a en soi ni juste loyer ni loyer juste. Le loyer équitable peut se déterminer à partir de la qualité de l'offre, ou du coût effectif, ou des moyens des occupants, ou des motifs de l'investissement, ou autres critères. On trouvera toujours de bonnes raisons à n'importe quel système. Mais cela veut dire aussi qu'il y a des raisons pour justifier les différences de prix.

C'est donc un problème de répartition qui est au centre de la discussion sur le loyer. Et plus précisément, il s'agit de la répartition de la rente foncière qui est immanente à chaque bien-fonds en proportion des possibilités d'utilisation évaluées au prix du marché. Du point de vue de l'économie, on ne saurait décider s'il est plus moral d'attribuer le bénéfice des hausses de la rente foncière à celui qui accorde le droit de superficie,

ou au vendeur de l'immeuble, à l'agent fiduciaire, au bailleur, au locataire ou aux pouvoirs publics. La réponse sera différente selon les conceptions politiques que l'on peut avoir dans le domaine social et dans celui de la propriété. Mais on pourrait peut-être dire qu'en Suisse, dans le cadre du droit de la propriété en vigueur, la croissance de la valeur du sol se fait dans une forte mesure à l'avantage des propriétaires fonciers. Cependant, des processus importants de redistribution sont mis en oeuvre par le moyen de prescriptions relatives au droit du bail à loyer et à ferme, au droit de l'équipement, au droit fiscal, et dans le domaine des subventions. Jusqu'ici, l'incidence de ces processus a été encore peu étudiée. Mais on peut dire, étant donné la controverse persistante, que tout le monde ne considère pas l'état de choses actuel comme idéal. Cependant, on l'a déjà dit, on pourra difficilement juger objectivement plus juste ou moins juste n'importe quelle autre solution. Une analyse attentive pourrait tout au plus fournir des arguments qui amèneraient une majorité de citoyens à réviser ses jugements de valeur, dans un sens ou dans l'autre.

Je n'ai donc pas voulu, dans cet exposé un peu vaste, fixer le juste loyer, mais éclairer un peu mieux les arrière-plans de la politique des loyers. Celle-ci doit finalement trouver un équilibre entre les intérêts différents des partenaires qui se rencontrent sur le marché. J'espère avoir réussi à vous donner une idée des difficultés de cette tâche.

Annexe

Enquête de mai 1986 sur les loyers

2	Loyers ¹ en mai 1986, en francs					Communes	Loyers ¹ en mai 1986, en francs					
	Types d'appartements						Types d'appartements					
	1 ch.	2 ch.	3 ch.	4 ch.	5 ch.		1 ch.	2 ch.	3 ch.	4 ch.	5 ch.	
Aarau	398	523	595	722	943	Montreux	331	474	584	779	864	
Adliswil	479	669	718	908	1 302	Moosseedorf		483	627	810	1 082	
Arbon	263	331	395	494	744	Morges	349	431	564	671	762	
Baar	415	461	584	664	968	Muri BE		474	625	814	1 040	
Baden	380	536	592	814	1 099	MuttENZ	389	485	616	833	861	
Bâle	370	475	576	769	1 170	Neuchâtel		300	394	475	628	791
Bellinzona		429	451	595	712	Neuhausen	320	426	462	561	722	
Berne	412	481	576	803	1 145	Nyon	355	465	614	809	1 119	
Bienne	292	377	466	563	744	Olen	381	448	518	631	852	
Binningen	388	495	619	895	991	Onex	228	413	538	760	930	
Birsfelden	404	438	591	759		Opfikon	442	577	672	832	1 105	
Bolligen			670	998		Ostermundigen	391	529	641	830	964	
Bülach	359	561	649	827	1 192	Prilly	333	424	540	706		
Berthoud	334	360	514	604	841	Porrentruy	242	293	365	460	526	
Carouge	352	420	574	820	1 106	Pully	377	491	626	784	1 109	
La Chaux-de-Fonds	201	259	310	420	587	Reinach BL	288	593	684	962	1 227	
Coire	422	510	534	645	776	Renens	346	459	565	757		
Delémont	294	352	441	510	723	Saint-Gall	351	424	541	601	741	
Dietikon	436	557	654	785	1 201	Saint-Imier		186	271	389		
Emmen	348	420	548	644	701	Schaffhouse	337	372	482	567	737	
Frauenfeld	293	459	500	602	765	Schlieren	425	569	710	868	1 015	
Fribourg	329	424	551	666	982	Sierre	330	350	424	569	712	
Genève	373	454	664	906	1 216	Sion	340	380	474	583	692	
Glaris		398	438	546	683	Soleure	345	413	482	602	800	
Granges SO	238	291	366	491	645	Steffisburg	376	414	503	623	1 002	
Hérisau	260	373	407	487	648	Thoune	353	408	533	728	965	
Horgen	437	552	648	795	1 078	Uster	368	519	669	827	1 003	
Horw	336	408	498	596	880	Vernier	255	406	544	701	1 061	
Ittigen	398	510	666	889	1 396	Vevey	303	390	501	642	772	
Kilchberg ZH	549	698	860	1 013	1 485	Wädenswil	443	585	749	834	1 104	
Kloten	450	586	695	830	1 152	Wallisellen	424	639	790	972	1 359	
Köniz	408	500	619	827	1 076	Wettingen	387	519	573	749	1 143	
Kreuzlingen	324	433	509	611	783	Wetzikon ZH	302	506	620	731	994	
Küsnacht ZH	397	704	829	1 112	1 824	Wil SG	421	509	593	689	828	
Lancy	293	414	607	788	1 004	Winterthur	379	484	561	668	854	
Langenthal	333	402	481	627	820	Wohlen AG	249	375	464	545	537	
Lausanne	358	461	588	793	1 021	Yverdon-les-Bains	272	367	469	605	795	
Liestal	295	451	523	628	701	Zollikon	479	730	911	1 203	1 547	
Littau	328	427	499	586	802	Zoug	467	544	599	802	1 088	
Le Locle	165	212	249	330	436	Zurich	456	578	643	800	1 126	
Lugano	332	441	511	684	986	Moyenne globale ²	381	473	571	718	961	
Lucerne	376	470	493	611	928							
Martigny	283	302	410	526	706							
Meyrin	306	488	600	803	1 020							
Monthey	317	332	438	603								

¹ Loyers d'appartements loués (sans charges). Il n'est pas fait mention de loyers moyens fondés sur moins de 10 indications. ² Pondérée selon le nombre total respectif d'appartements des types pris en considération (sauf Moosseedorf).

Source: La vie économique