

Bases économiques pour une loi sur la protection des locataires

Thomas von Ungern-Sternberg*

Université de Lausanne

Résumé: Le droit suisse du logement ne fait pas la différence entre les taux d'intérêt **nominaux** et les taux d'intérêt **réels**. Il en résulte une forte **sur-indexation** des loyers en périodes de taux d'inflation élevés. En raison de cette lacune conceptuelle de la loi sur la protection des locataires, ces derniers ont payé environ 9 milliards de francs de loyers en trop durant la période 1990-1996. Le moyen le plus simple de résoudre ce problème serait de détacher les loyers du taux d'intérêt hypothécaire, et permettre une indexation intégrale des loyers. Pour des raisons macro-économiques, il serait souhaitable d'échelonner cette indexation sur plusieurs années.

* Je remercie mes collègues du DEEP pour leurs nombreuses remarques et la pertinence de leurs commentaires.

0 Introduction

L'objectif de ce travail est de mettre en évidence certaines lacunes au niveau de la conception du droit suisse du logement et de fournir des propositions d'amélioration. L'accent est plus particulièrement mis sur les points suivants:

1) Le droit suisse du logement est entaché d'erreurs au niveau même de sa conception. **En raison de ces erreurs, les locataires ont dû payer 9 milliards de francs de loyers en trop durant la période 1990-1996. Par ailleurs, les loyers actuels excèdent d'au moins 6% leur niveau d'équilibre.**

2) La lacune essentielle du droit en vigueur réside dans l'absence de distinction entre les taux d'intérêt réels et les taux d'intérêt nominaux. **Il en résulte une sur-indexation des loyers durant les périodes caractérisées par un taux d'inflation élevé.** Cela a conduit à la redistribution, entre locataires et propriétaires, évoquée ci-dessus. Par ailleurs, cette sur-indexation est catastrophique d'un point de vue macro-économique.

3) Le rôle essentiel du droit des locataires devrait être de réguler l'adaptation des loyers lors du renouvellements de contrats de location. Cette régulation est nécessaire en raison du célèbre problème du "hold-up", qui résulte d'une distribution très inégale du pouvoir de renégociation entre les propriétaires et les locataires.

4) La disposition légale selon laquelle les loyers ne peuvent pas être intégralement indexés est dénuée de sens. Elle vise à contraindre un développement des loyers qui est incompatible avec les forces du marché. Les propriétaires devraient être en mesure d'indexer intégralement leurs loyers.

5) Pour éviter le développement de boucles prix-loyers, dommageables sur le plan macro-économique, l'adaptation des loyers au niveau des prix devrait être décalée dans le temps et lissée sur plusieurs années.

6) La détermination du niveau des loyers dans les nouveaux contrats devrait être fondamentalement libre. Le législateur devrait cependant prendre des mesures visant à garantir une plus grande transparence du marché de la location, marché par essence opaque. En particulier les éléments suivants doivent apparaître:

- a) L'obligation de communiquer l'ancien loyer au nouveau locataire.
- b) L'obligation de communiquer, au nouveau locataire, des informations standardisées sur le niveau des loyers dans la région concernée.

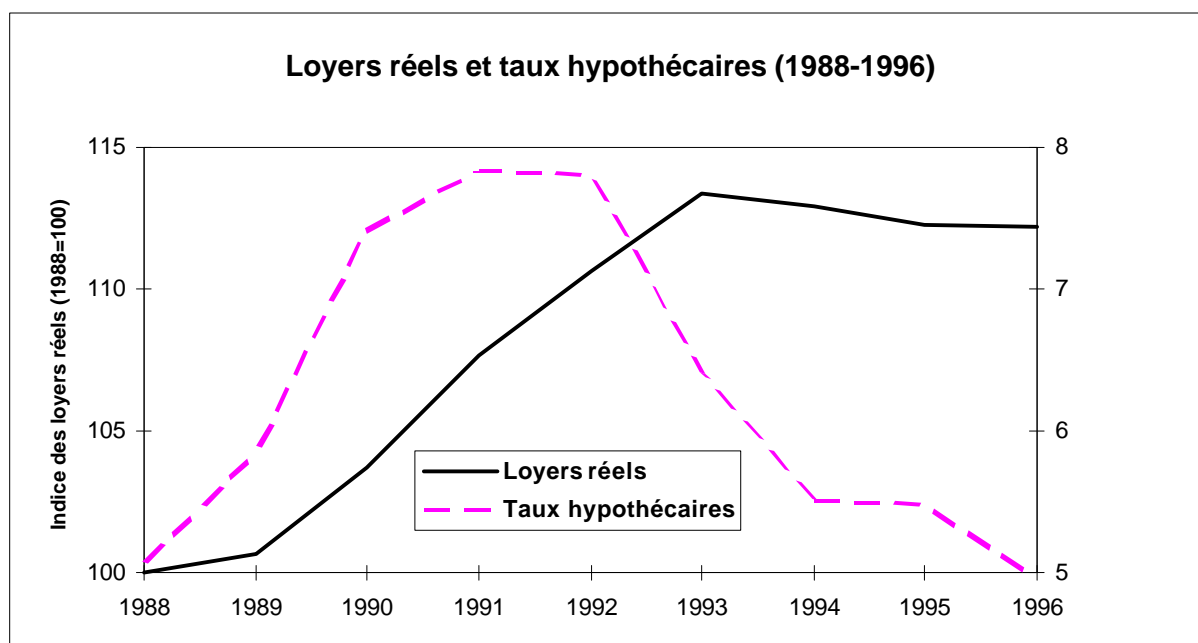
I Historique

L'ASLOCA a lancé, en 1996, l'initiative populaire "pour des loyers loyaux". L'élément clé se trouvant certainement à l'origine de cette initiative apparaît à la figure 1:

Entre 1988 et 1992, les taux d'intérêt hypothécaires sont passés d'environ 5% à 8%, en raison de la politique monétaire particulièrement restrictive conduite par la banque nationale suisse

(BNS). Cette augmentation a permis aux propriétaires d'augmenter massivement les loyers et ce, sur la base de la mal nommée loi sur la protection des locataires¹. L'augmentation des loyers a été sensiblement plus rapide que ne l'aurait justifié l'augmentation du niveau des prix. (Les loyers dans la figure 1 sont des loyers réels, et tiennent donc compte de l'inflation). Entre 1988 et 1992, la croissance des loyers a excédé d'environ 12 points de pour-cent celle du niveau général des prix.

FIGURE 1



Par contre, les propriétaires n'ont pas montré autant d'empressement à adapter leurs loyers à la baisse en réponse à la chute des taux d'intérêt. Le niveau des loyers **réels** est resté pratiquement constant entre 1992 et 1996 alors que les taux d'intérêt hypothécaires ont atteint un niveau légèrement inférieur à leur niveau de départ en 1988. En termes réels, les loyers excèdent donc d'environ 12% ceux d'il y a 10 ans et ce malgré une situation conjoncturelle particulièrement mauvaise et une proportion d'appartements vides relativement élevée!² L'association des locataires a estimé le coût pour les locataires de cette adaptation asymétrique des loyers à environ **5.9 milliards** de francs pour la période 1990-1996³.

II Les problèmes fondamentaux de la loi actuelle

La croissance fulgurante du niveau des loyers nominaux et réels depuis le début des années 1990 (voir figure 2) met en évidence le fait, que la loi sur la protection des locataires contient des erreurs structurelles fondamentales, erreurs qui doivent être corrigées. L'initiative "pour des loyers loyaux" révèle cependant que l'association des locataires n'a pas voulu s'attaquer aux problèmes de fond. Leur proposition selon laquelle les loyers doivent être adaptés de manière

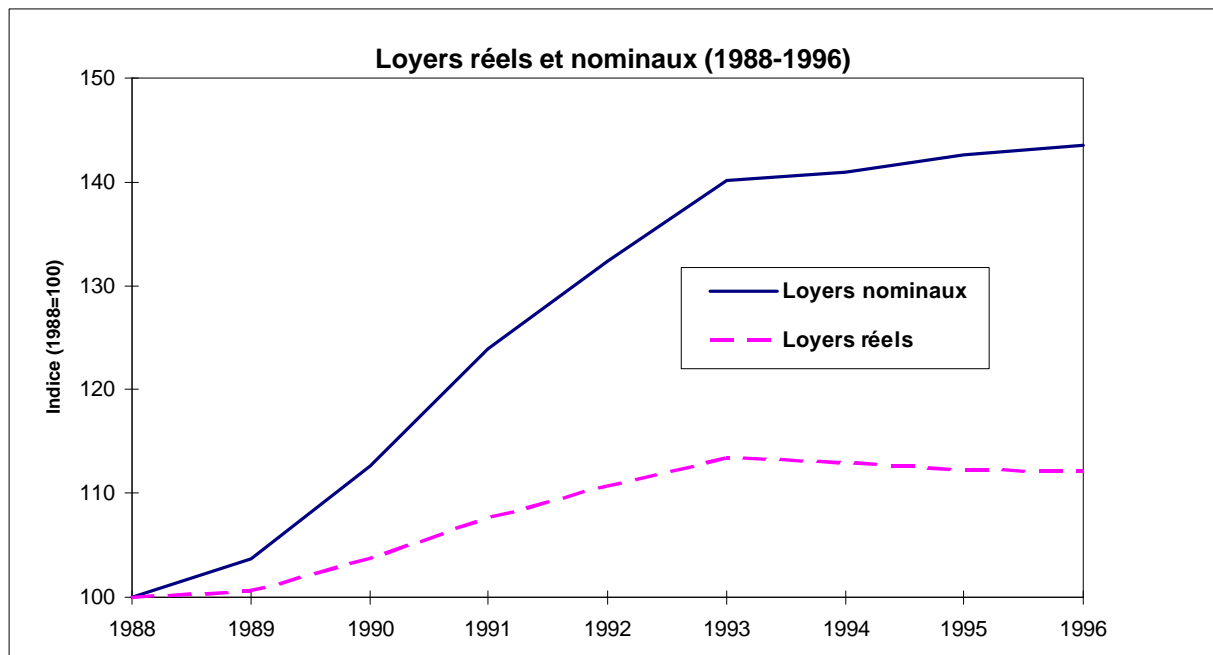
¹ Officiellement on parle de droit du logement dont la consonnance est plus neutre. Cependant le langage populaire évoque en général le concept de protection des locataires.

² La proportion d'appartements vides est passée de 0.4% à 1.4% entre 1990 et 1995.

³ BASS (1996) p.15.

graduelle aux taux d'intérêt (nominaux)⁴ ne peut en aucun cas être considérée comme une solution satisfaisante.

FIGURE 2



Le système suisse de protection des locataires révèle deux problèmes fondamentaux:

- **Premièrement, l'asymétrie des ajustement de loyers. Les propriétaires recourent régulièrement aux possibilités d'augmentation des loyers. A l'inverse, il ne se passe pas grand chose lorsque les conditions sont telles que les loyers devraient être adaptés à la baisse⁵. Cette asymétrie est due à la faiblesse structurelle du pouvoir de négociation des locataires relativement à celui des propriétaires.**

- **Deuxièmement, une erreur conceptuelle fondamentale: Le système suisse de protection des locataires ne fait pas la différence entre les taux d'intérêt nominaux et les taux d'intérêt réels⁶.**

Par définition, le taux d'intérêt réel est égal au taux d'intérêt nominal moins le taux d'inflation (anticipé). Le concept de taux d'intérêt réel n'apparaît pas dans la loi suisse sur la protection des locataires. Dès lors, un mouvement du taux d'intérêt nominal a le même impact sur le niveau des loyers, qu'il soit dû à un changement du taux d'inflation ou une variation du taux d'intérêt réel. Sur le plan économique, il existe cependant une différence essentielle entre ces deux éléments.

⁴ Cette proposition constitue l'une des nouveautés essentielles de l'initiative.

⁵ Ce point est mis en évidence dans l'étude de la BASS.

⁶ Ce point a été souligné par plusieurs auteurs. Voir en particulier Vontobel (1993) chapitre 4.

II.1 Taux réels et taux nominaux

La différence entre les taux d'intérêt réels et nominaux peut être perçue en comparant les deux situations suivantes:

a) Dans le premier cas, le taux d'inflation est nul (0%) et le taux d'intérêt réel (et nominal) est de 3%.

Un propriétaire immobilier dont la dette hypothécaire est de 1 million de francs doit déboursier chaque année 30'000 francs d'intérêts. En termes de pouvoir d'achat, sa dette reste constante à 1 million de francs.

b) Dans le deuxième cas, le taux d'inflation est de 4%, le taux d'intérêt nominal est de 7% et le taux d'intérêt réel est, comme dans le premier cas, de 3%.

Un propriétaire immobilier dont la dette hypothécaire est de 1 million de francs doit maintenant déboursier chaque année 70'000 francs d'intérêts. En termes de pouvoir d'achat, sa dette diminue cependant chaque année de 40'000 francs. En d'autres termes, **les 70'000 francs de "paiement d'intérêts" se composent en fait, d'un point de vue économique, d'un paiement d'intérêts "réel" de 30'000 francs et d'un remboursement (implicite) du capital de 40'000 francs. Le pouvoir d'achat réel de sa dette nominale (constante) diminue en effet chaque année de 40'000 francs.**

Il est donc crucial de différencier entre le "**cash-flow**" et le **paiement d'intérêts (réel)**. Le propriétaire doit effectivement **déboursier** 40'000 francs de plus chaque année lorsque le taux d'inflation est de 4%. Son cash-flow (négatif) est donc considérablement plus élevé. Ce cash-flow plus élevé lui permet cependant de rembourser (en termes réels) 4% de ses dettes chaque année. **En termes réels, il paie donc le même montant d'intérêts dans les deux cas.**

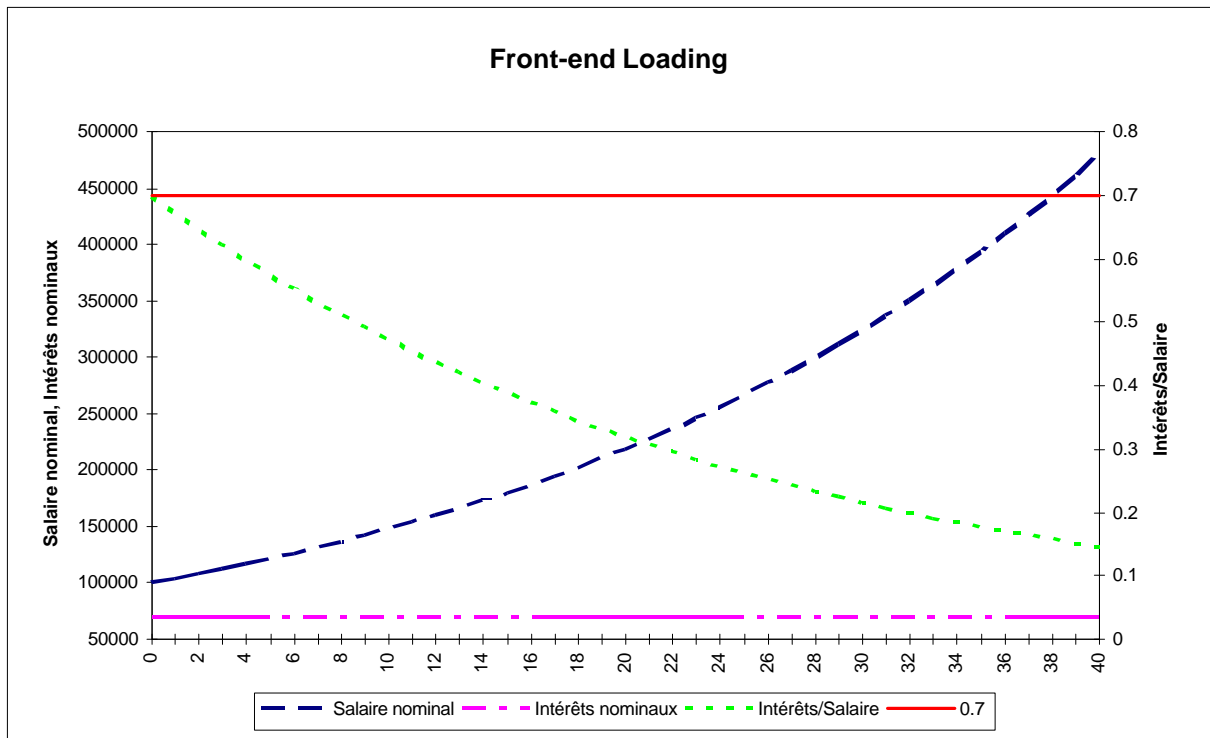
II.1.1 Front-end loading

Dans un monde avec inflation, le paiement d'intérêts nominaux constants (situation fréquente en Suisse) donne lieu à un phénomène connu sous le nom de "**front-end loading**" dans le monde anglophone. Le débiteur doit verser à sa banque un montant sensiblement plus élevé (en termes réels) les premières années que dans le futur plus lointain. L'exemple suivant illustre ce phénomène:

Supposons que le propriétaire immobilier évoqué ci-dessus ait un revenu annuel **réel** de 100'000 francs. Son salaire est donc indexé régulièrement pour tenir compte de l'inflation.

Si le taux d'inflation est de 4%, il doit consacrer, lors de la première année, 70% de son salaire au paiement des "intérêts"; 70'000 francs "d'intérêts" rapportés à un salaire de 100'000 francs. Après 10 ans cependant, son salaire nominal sera d'environ 150'000 francs et le même paiement d'intérêts représentera moins de 50% de son salaire (figure 3).

FIGURE 3



Les banques de la majorité des pays ont naturellement compris qu'il n'est pas raisonnable d'exiger, de la part de leurs débiteurs, qu'ils remboursent chaque année (en termes réels) une fraction de leurs dettes correspondant environ au taux d'inflation. Ils proposent dès lors, en particulier durant les périodes caractérisées par un taux d'inflation élevé, des contrats stipulant un paiement d'intérêts qui reste constant **en termes réel**, et donc un paiement d'intérêts qui croît, **en termes nominaux**, au même rythme que le niveau général des prix.

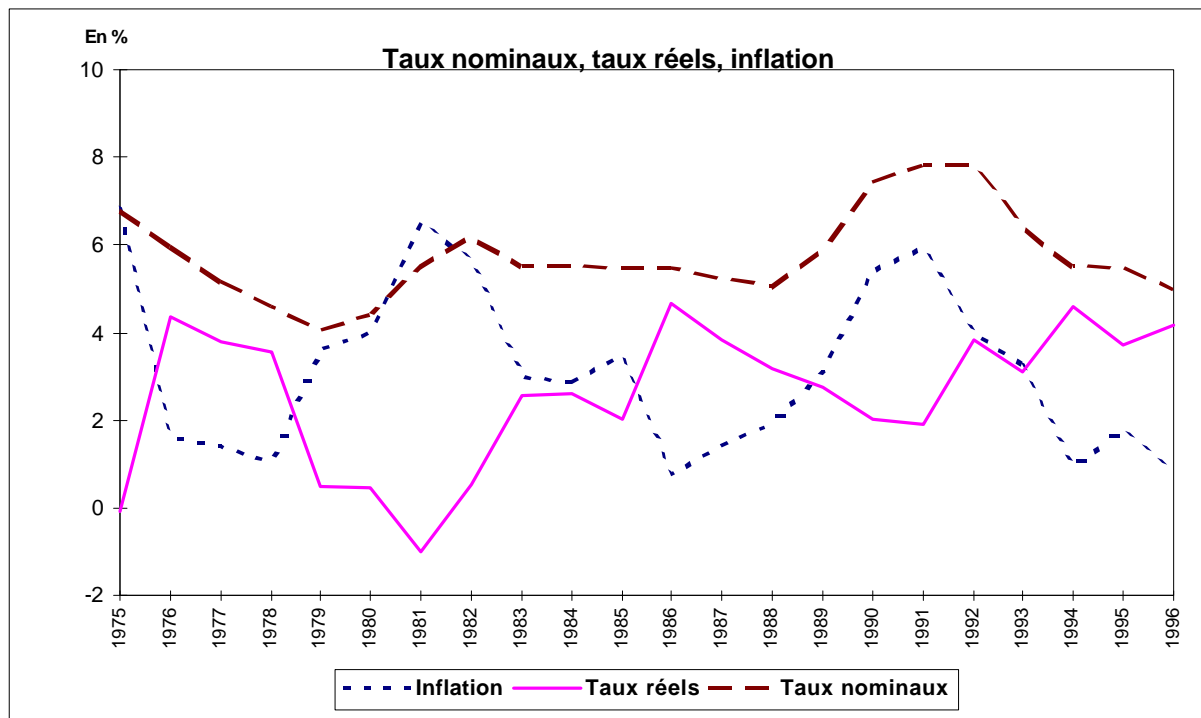
En Suisse, ce genre de contrat est rare. Quand la BNS a poussé les taux d'intérêts vers des sommets vertigineux entre 1988 et 1991, à travers sa politique monétaire extrêmement restrictive, les grandes banques suisses ont exigé de leurs clients qu'ils paient l'intégralité des taux d'intérêt **nominaux**. Ce faisant, ils ont placé de nombreux propriétaires face à de graves problèmes de liquidité, et ont précipité le glissement de la Suisse dans la crise économique. L'adaptation systématique des taux d'intérêt aux conditions courantes du marché pour la majorité des crédits hypothécaires en Suisse aggrave encore ce problème. Dans les autres pays la règle consiste plutôt à travailler avec des taux fixes.

II.2 Loyers et taux hypothécaires

La Suisse est, à ma connaissance, l'unique pays d'Europe qui permet aux propriétaires d'augmenter leurs loyers en réponse à une augmentation des taux d'intérêt nominaux et ce, même lorsque les taux réels restent constant, voire qu'ils diminuent. La figure 4 illustre le fait qu'en Suisse, **en périodes d'inflation les taux d'intérêt nominaux augmentent en général, mais les taux réels diminuent**. Le droit des locataires en vigueur, a donc conduit à une situation dans laquelle les propriétaires ont **augmenté leurs loyers** plus que

proportionnellement à l'augmentation du niveau des prix alors même que leurs coûts (réels) diminuaient.

FIGURE 4



Durant la période 1988-1992, la "protection des locataires" a donc permis aux propriétaires de contraindre les locataires à rembourser, à leur place, une part importante de leurs dettes réelles. Nous allons expliquer plus en détail cette idée dans ce qui suit.

Lorsque les taux d'intérêt sont plus élevés, comme ce fut le cas entre 1988 et 1993, les propriétaires immobiliers (ainsi que les autres débiteurs) doivent verser un montant plus important sous la forme "d'intérêts" à la faveur de leur banque. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, une part considérable de ces paiements d'intérêts correspond, *de facto*, à un remboursement implicite de la dette. Les propriétaires paient un montant élevé à leur banque, mais en contrepartie, l'inflation réduit le pouvoir d'achat de leur dette. La mauvaise conception de la "protection des locataires" permet aux propriétaires de reporter l'augmentation de leur "charge d'intérêts" sur les locataires. Possibilité à laquelle ils ont d'ailleurs largement recouru.

En d'autres termes: les propriétaires (et en particulier ceux dont les banques sont peu flexibles) rencontrent des problèmes de liquidité lorsque les taux d'intérêt augmentent en raison du niveau élevé de l'inflation. Ils doivent se procurer les liquidités nécessaires pour faire face au paiement de leurs charges d'intérêts plus élevées. **Ce faisant, ils ne paient cependant pas seulement leurs intérêt réels, mais remboursent également une part de leur dette (réelle).**

Le droit suisse du logement résout le problème de liquidité des propriétaires en leur permettant d'augmenter le niveau des loyers. Le problème de liquidité est donc résolu à l'aide d'une redistribution massive des richesses entre locataires et propriétaires. Les locataires doivent payer des loyers plus élevés afin que les propriétaires puissent

rembourser leurs dettes (réelles). Ceci constitue certainement une solution fort appréciée du point de vue des propriétaires.

Cette solution est d'autant plus injuste que les propriétaires n'ont aucune obligation de réduire les loyers en réponse à la baisse de la valeur réelle de leurs dettes, qu'ils ont de facto remboursé avec leurs recettes de loyer plus importantes. En ce qui concerne l'ajustement des loyers aux taux d'intérêts nominaux, le locataire est donc bien le dindon de la farce de cette loi suisse sur la "protection des locataires".

La mal nommée loi sur la "protection des locataires" a donc conduit à une redistribution massive des richesses à la charge des locataires et au bénéfice des propriétaires. Sur la base d'une estimation conservatrice, les locataires ont payé 9 milliards de trop entre 1988 et 1996⁷.

La mauvaise conception de cette "protection des locataires" se mesure également au fait que les loyers trop élevés qu'elle a entraînés ont conduit à un excédent d'offre substantiel sur le marché du logement. La fraction d'appartements vides est passée de 0.4% en 1990 à 1.4% en 1995.

L'un des buts proclamés du droit suisse des locataires est de veiller à ce que les augmentations de loyers soient justifiées par des augmentations de charges pour les propriétaires. Une adaptation des loyers aux taux d'intérêts nominaux contredit radicalement cet objectif. Lorsque le législateur écrit⁸: "Sont réputées hausses de coûts au sens de l'article 269a, lettre b du code des obligations les augmentations des taux hypothécaires, ...", il révèle qu'il n'a que des connaissances lacunaires des mécanismes économiques. **Pour le propriétaire seul le taux d'intérêt réel et non le taux d'intérêt nominal constitue un facteur de coût.** Si les loyers doivent effectivement être adaptés aux coûts, alors seul le taux d'intérêt réel doit être pris en considération. Le taux nominal ne constitue pas un facteur de coût; son influence se limite au cash-flow. Il n'est pas étonnant qu'une loi, qui ne parvient pas à faire la différence entre un cash-flow et un coût, deux notions radicalement différentes, conduise à des résultats économiquement peu satisfaisants.

Il est regrettable que l'ASLOCA ne se soit pas attaquée dans son initiative "Pour des loyers loyaux" à ce problème fondamental du texte de loi actuel. Le problème n'est aucunement résolu par le passage à une adaptation graduelle des loyers aux taux nominaux. Le seul impact de cette mesure serait d'échelonner dans le temps les augmentations (injustifiées) des loyers. Lorsque le législateur se donne la peine de modifier le droit du logement, il devrait choisir une solution économiquement fondée et qui ait un sens à long terme. Toute tentative qui vise à adapter les loyers aux taux d'intérêt nominaux (avec ou sans lissage temporel) conduit, pour les raisons évoquées ci-dessus, à des ajustements indésirables des loyers.

Le problème mérite d'être étudié de façon approfondie. En effet, la charge des loyers représente une part importante (20 à 30%) du revenu disponible des ménages. Une croissance trop rapide des loyers conduit à une situation dans laquelle il ne leur reste plus suffisamment de ressources pour les autres postes de leur budget. Les erreurs de conception de la protection

⁷ Voir section IV.

⁸ Art.12 OBLF.

des locataires ont donc, outre leurs effets redistributifs, également des conséquences macro-économiques négatives.

III Les objectifs de la protection des locataires

Pour déterminer comment une loi raisonnable sur la protection des locataires pourrait résoudre les problèmes associés aux fluctuations des taux d'intérêt nominaux, il faut s'interroger sur la nécessité d'une telle loi et sur les objectifs que devrait poursuivre le législateur.

Dans le cadre de l'analyse des rôles essentiels de la protection des locataires, deux problèmes jouent un rôle central. Le problème de la répartition du pouvoir de négociation (problème du hold-up) et la question de la répartition des risques.

III.1 Le problème de la renégociation comme base de la protection des locataires

Tout déménagement cause des coûts (financiers et sociaux) relativement élevés pour le locataire. Le coût financier est composé des dépenses effectives liées au déménagement et au réaménagement. Quant au coût social, il est composé en particulier de la perte de relations de voisinage et des difficultés associées à un changement d'école pour les enfants, etc. En conséquence de ces coûts, un locataire installé dans un appartement depuis un certain temps, peut facilement devenir la victime de tentatives de "chantage" de la part du propriétaire. Le locataire se trouve dans une position de renégociation particulièrement défavorable, et il serait dès lors prêt à accepter une augmentation de loyer qu'il n'aurait pas tolérée avant son emménagement. Ce phénomène est qualifié de "hold-up" dans la littérature économique. Les coûts fixes associés au déménagement mais également les coûts sociaux mentionnés ci-dessus sont des "coûts fixes irrécupérables" (relation-specific sunk costs)⁹.

Ce problème du "hold-up" constitue, pour les économistes, la raison essentielle qui justifie l'établissement de règles légales qui stipulent comment et dans quelle mesure les propriétaires peuvent augmenter les loyers au moment du prolongement de contrats de location existants¹⁰. Cela ne suppose évidemment pas, qu'en l'absence d'une telle régulation, tous les propriétaires abuseraient de leur pouvoir de négociation. On peut cependant difficilement contester l'aspect potentiellement important de ce problème et le fait qu'une fraction des propriétaires peut être tentée d'en tirer profit.

Le fait que les loyers aient crû fortement au début des années 1990 et qu'ils ne soient guère redescendu depuis, et ce malgré la mauvaise conjoncture, constitue un bon indicateur de la répartition inégale du pouvoir de négociation¹¹. Il existe donc de bonnes raisons empiriques qui

⁹ Le propriétaire subit naturellement lui aussi des coûts lors d'un changement de locataire. Ces coûts sont cependant très faibles, relativement à ceux supportés par les locataires. Par ailleurs, même les coûts de recherche d'un nouveau locataire sont à la charge de l'ancien locataire, si celui-ci quitte un appartement avant l'échéance stipulée dans le contrat.

¹⁰ Le problème du hold-up joue également un rôle significatif dans de nombreux autres marchés. Voir, en particulier, Williamson (1985). Une exposition claire et concise de cette problématique figure dans Hart (1995) p. 27-28.

¹¹ Parallèlement au problème du hold-up, d'autres facteurs renforcent l'inéquité dans la distribution du pouvoir de négociation. On peut par exemple mentionner la méconnaissance du droit et des procédures juridiques de la plupart des locataires.

justifient le recours à une régulation pour veiller à ce que les propriétaires n'aient pas la possibilité d'augmenter trop fortement leurs loyers, pour des relations de location existantes.

III.1.1 Solutions alternatives

L'intervention juridique ne constitue pas le seul outil apte à résoudre le problème du hold-up. D'autres instruments, reposant sur les forces du marché, peuvent également être envisagés. Le recours à des contrats de long terme est la solution la plus évidente. Dans le cadre du marché du logement, cet instrument est cependant peu indiqué en raison du degré de mobilité élevé imposé par le marché du travail. Le travailleur doit accepter le fait qu'il peut être amené à déménager (à des dates non anticipées) en raison de changements de sa situation d'emploi. S'il signe, dans ce contexte, un contrat de location à long terme, le locataire prendrait dès lors un risque financier considérable.

On peut d'ailleurs interpréter la loi sur la protection des locataires comme étant un système de "Conditions Générales" standardisées. Elle contient des règles stipulant les conditions de reconduction de contrats de location à court terme. Il est bien connu que les Conditions Générales sont souvent plutôt favorables aux producteurs. Sur le marché du logement, dans lequel des personnes disposant parfois d'une formation peu élevée doivent souvent engager une part considérable de leurs revenus, on peut raisonnablement considérer que l'Etat devrait intervenir de manière à ce que ces Conditions Générales soient relativement équitables. Le pouvoir de négociation est réparti de manière inégale entre les propriétaires, bien organisés, et les associations de locataires relativement faibles. Une part des locataires risque de se faire exploiter en cas d'absence de règles juridiques.

Les problèmes de la protection des locataires sont en principe semblables à ceux rencontrés dans le cadre du droit du travail. Les arguments qui justifient l'établissement par l'Etat de règles de base pour garantir un bon fonctionnement du marché du travail sont dès lors transposables au marché du logement.

Cela ne signifie cependant pas que le système de régulation gouvernemental actuel ne doit pas être amélioré. Au contraire, nous avons souligné le fait que ce système favorise particulièrement les propriétaires durant les périodes caractérisées par un taux d'inflation élevé. Le simple fait qu'un système de régulation gouvernemental soit susceptible d'être amélioré ne justifie cependant pas son abolition. Il peut et doit être **amélioré!**¹²

¹² Le cahier "Analyse économique de l'évolution des loyers" (Créa et al.) relève les erreurs du droit suisse des locataires en vigueur. Il en déduit qu'une "libre" organisation du marché serait la meilleure solution. Cette conclusion ne s'impose nullement.

III.2 Le problème de la répartition des risques

L'achat d'une maison à vocation locative constitue une décision d'investissement à laquelle est rattaché un certain niveau de risque. Pour nos propos, trois sources de risque méritent d'être soulignées.

- 1) Le risque associé aux recettes: quelle sera l'évolution du niveau des loyers.
- 2) Le risque associé aux coûts: quelle sera l'évolution des taux d'intérêts réels et des autres coûts courants.
- 3) Le risque associé à la fortune: quelle sera l'évolution des prix immobiliers.

Ce troisième point est important et ne doit pas être négligé. Les bons rendements générés par les investissements dans des activités de location d'immeubles pour la période 1970-1990, sont dans une large mesure attribuables à l'évolution favorable du prix des actifs immobiliers. L'incertitude sur l'évolution future du prix des immeubles constitue certainement une source de risque importante pour les investisseurs. Ce point mérite d'être mis en évidence. En effet, la loi actuelle oublie complètement cette source majeure d'incertitude, mais cherche à réglementer, jusque dans leurs moindres détails, des problèmes d'importance secondaire.

Pour résoudre le problème de la répartition des risques, une loi bien conçue sur la protection des locataires doit nécessairement contenir des règles qui établissent comment et dans quelle mesure les loyers peuvent être ajustés dans le temps.

Il existe évidemment une multitude de solutions possibles. Pour des raisons pédagogiques, nous allons d'abord étudier une approche extrême peu satisfaisante et proposer ensuite une solution plus raisonnable.

III.2.1 Une approche extrême

L'une des solutions les plus simples serait de contraindre les loyers nominaux à rester constants tant que les conditions de location restent inchangées. Plusieurs raisons rendent cependant cette solution économiquement peu satisfaisante. Notamment, elle soumettrait à la fois le propriétaire et le locataire à un risque substantiel lié à l'inflation. En effet, aucune des parties ne sait combien de temps durera la relation de location, et comment évoluera le taux d'inflation. En conséquence, les propriétaires n'accepteront un tel contrat qu'en échange d'une prime de risque considérable sur le loyer de départ¹³. Ce phénomène désavantagerait considérablement tous les locataires qui doivent rester mobiles pour des raisons professionnelles.

La rigidité de cette approche la rend désavantageuse à la fois aux yeux des propriétaires et des locataires. Un tel contrat est risqué pour chacune des deux parties. Il existe des types de contrat plus satisfaisants, à la fois pour les propriétaires et pour les locataires. Cet élément mérite d'être souligné, car dans le cadre de ce débat passionné, on a tendance à considérer le problème sous un angle purement redistributif. Ce n'est pas le cas. Il existe, du moins pour

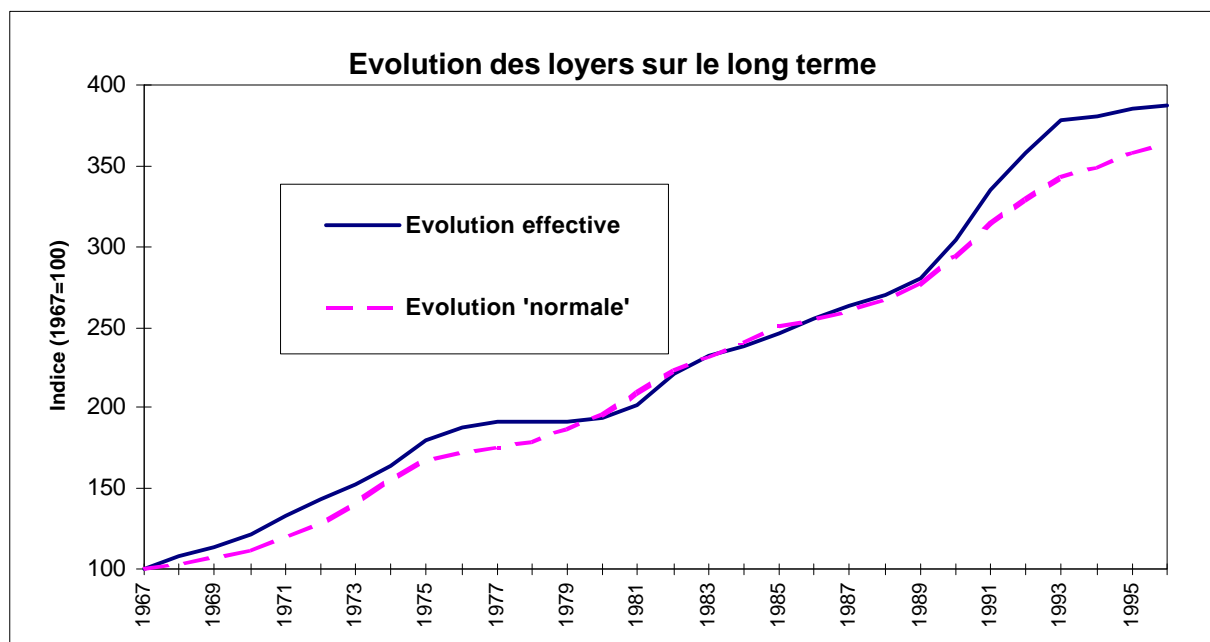
¹³ Jusqu'au début des années 1990 on a pu observer le fait que plus la durée, pendant laquelle les conditions de locations sont restées inchangées, était longue et plus les loyers étaient faibles. Ce constat découle certainement du phénomène de prime de risque évoqué ci-dessus. Du fait des limites à l'indexation des loyers, les propriétaires avaient tendance à relever le loyer de départ. Les locataires étaient disposés à payer ce loyer élevé car ils anticipaient une baisse future du loyer réel en raison de l'inflation. C'était sans compter sur l'augmentation massive des taux d'intérêts nominaux intervenus à la fin des années 1980...

certaines aspects, des possibilités "d'améliorations au sens de Pareto". Autrement dit, **il est possible d'améliorer la situation de chacune des parties.**

III.2.2 Une solution raisonnable et simple

Une solution simple, qui puisse satisfaire les deux parties, consisterait à adapter l'évolution des loyers à l'évolution du taux d'inflation. En Suisse il apparaît, sur le long terme, que le rythme de l'augmentation des loyers n'excède que faiblement celui du niveau des prix. Durant la période 1967-1988, les loyers réels ont crû en moyenne d'environ 0.8% par année¹⁴.

FIGURE 5

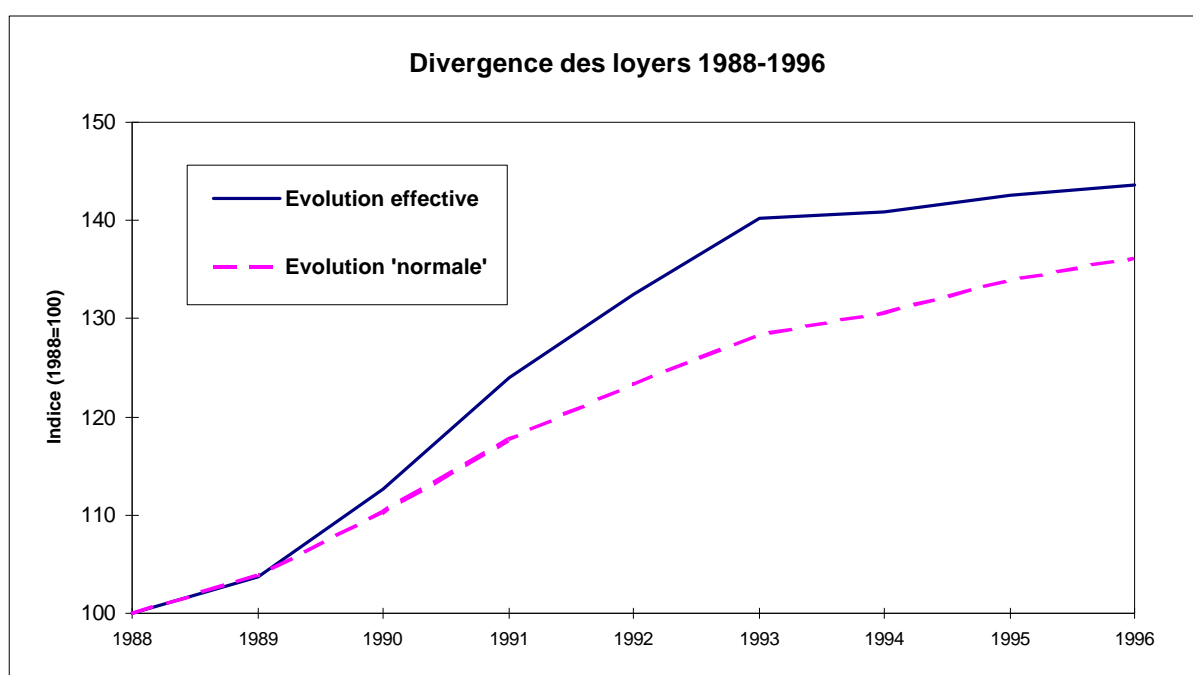


La solution consistant à indexer les loyers des contrats de bail existants à l'indice des prix à la consommation permet de refléter de manière assez précise l'évolution moyenne observée sur le long terme. Par ailleurs, du fait que (sur le long terme), les salaires évoluent parallèlement au niveau des prix et qu'un niveau de chômage élevé s'accompagne généralement en Suisse d'un niveau d'inflation faible, le risque associé à cette solution est également faible pour les locataires. Puisque les loyers peuvent être adaptés à l'inflation, les propriétaires n'auraient plus de raison d'exiger des loyers de départ élevés.

¹⁴ D'après Créa et al., la croissance réelle des loyers était plus faible avant 1967.

La solution en vigueur actuellement, qui autorise un ajustement des loyers sur la base de l'évolution du taux hypothécaire nominal, conduit à des augmentations des loyers économiquement injustifiées. Les propriétaires sont en mesure d'imposer ces augmentations en raison du faible pouvoir des locataires lors des renégociations (problème du hold-up).

FIGURE 6



III.2.3 La situation en Allemagne

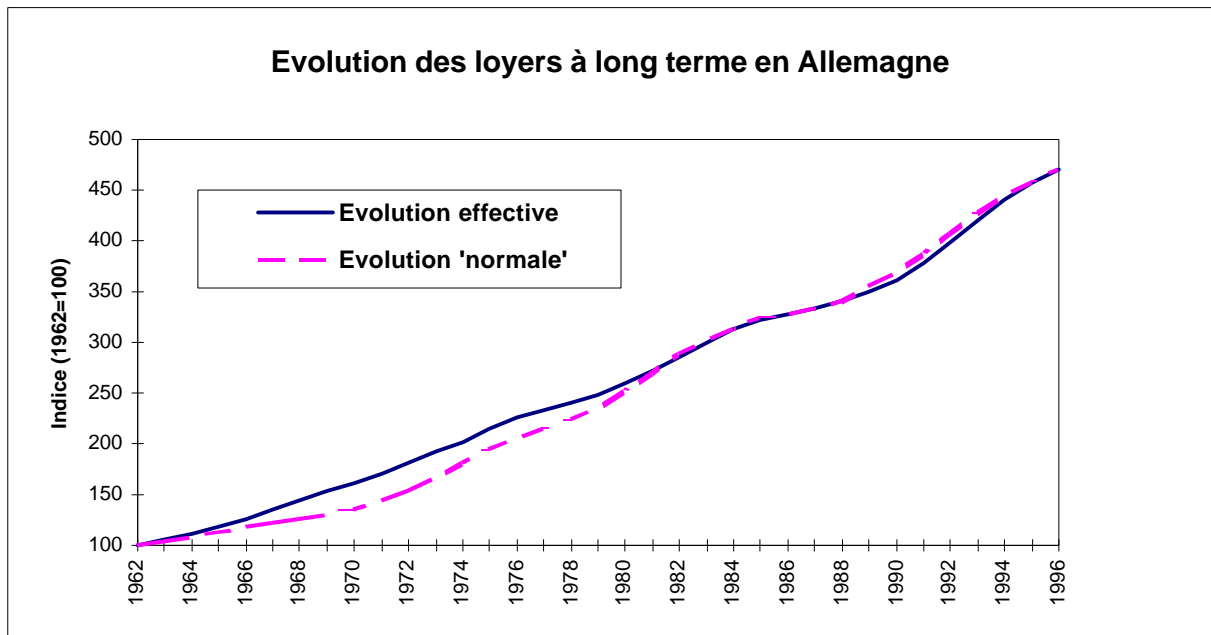
Une comparaison avec l'évolution des loyers en Allemagne permet d'illustrer le fait que la forte augmentation des loyers en Suisse durant la période 1988-1996 est en grande partie due aux erreurs de conception de la loi suisse sur la protection des locataires.

En Allemagne, tout comme en Suisse¹⁵, l'évolution des loyers, durant la période 1962-1988, suit l'évolution des prix plus une faible croissance réelle¹⁶ (voir figure 7).

¹⁵ Voir figure 5.

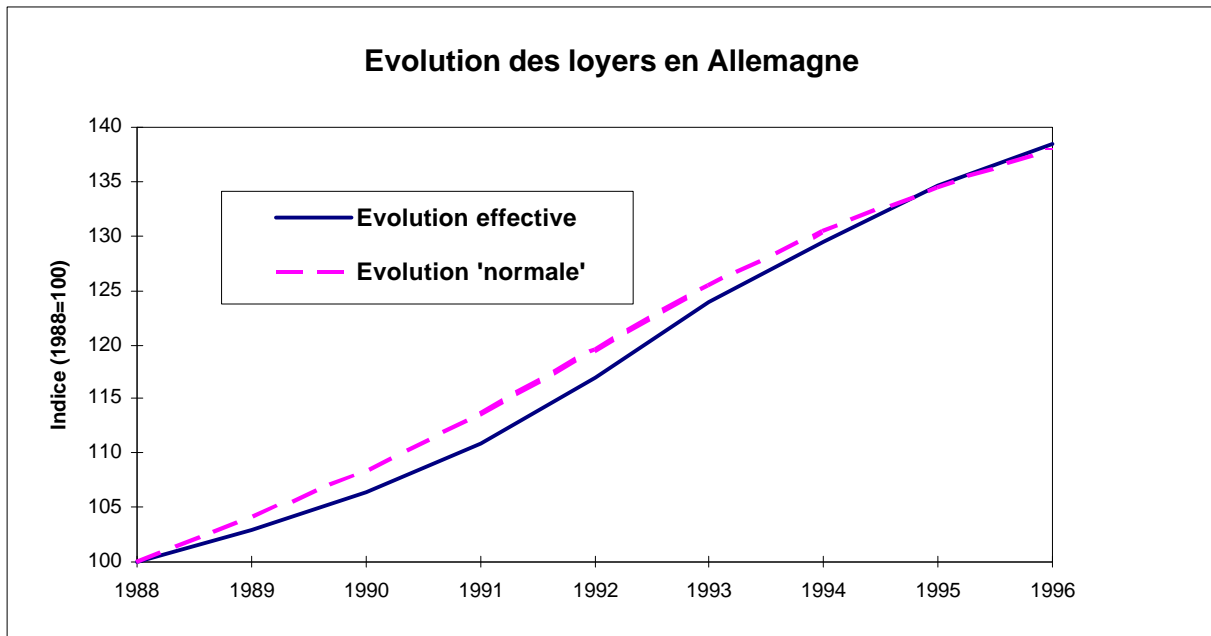
¹⁶ Les loyers réels ont crû (statistiquement) d'environ 1,3% par an, soit légèrement plus rapidement qu'en Suisse. Il serait vraisemblablement erroné de chercher à interpréter cette différence (d'environ 0,5% par an). Il est fort possible que les différences en matière de procédures statistiques (en particulier en ce qui concerne la prise en compte de changements de la qualité des produits) constituent la source essentielle de cette différence.

FIGURE 7



L'Allemagne a elle aussi vécu une forte poussée de ses taux d'intérêts en 1989¹⁷. Cependant, malgré cette évolution similaire des taux, les loyers ouest-allemands n'ont pas divergé de leur tendance. Il n'y a pas eu d'augmentation massive des loyers réels entre 1988 et 1996.

FIGURE 8



Cette différence marquante entre l'évolution allemande et l'évolution suisse des loyers, souligne le fait que l'origine des maux pour les locataires se trouve bien dans la loi visant théoriquement

¹⁷ Contrairement à la Suisse, qui doit l'augmentation de ses taux à la politique de la banque nationale, l'évolution des taux en Allemagne est en grande partie due à l'énorme demande de capital induite par la réunification.

à les protéger. En Allemagne, les loyers n'augmentent pas en fonction des taux nominaux, mais suivent l'indice des prix à la consommation.

III.2.4 Adaptations possibles

La loi sur les loyers actuellement en vigueur en Suisse vise à empêcher l'indexation des contrats de location:

a) L'article 17 interdit l'indexation des contrats d'une durée de moins de 5 ans, et limite l'indexation à 80% de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation pour les autres contrats. Cette règle a été modifiée en août de cette année, et une indexation de 100% est dorénavant possible pour les contrats de bail de longue durée.

b) L'article 16 limite l'indexation des autres contrats à 40% du taux d'inflation.

L'objectif visé par le législateur à travers ces articles est assez clair. Il veut éviter le développement de boucles loyers-prix dans lesquelles des prix plus élevés induisent des loyers plus élevés, qui, en retour induisent des prix plus élevés, ...

Cet objectif est parfaitement louable. Il relève que le législateur est conscient du fait que la loi sur l'ajustement des loyers n'a pas exclusivement des effets redistributifs entre les propriétaires et les locataires, mais qu'elle a également des conséquences macro-économiques, qui doivent absolument être prises en considération.

Il est particulièrement regrettable que le législateur n'ait visiblement pas constaté qu'il a remplacé un mal d'importance secondaire, par un autre bien plus grand, quand il a permis aux propriétaires d'ajuster les loyers sur la base des taux d'intérêt nominaux. **La législation actuellement en vigueur permet aux propriétaires (en plus des indexations partielles) d'augmenter les loyers de 2 à 3% pour chaque augmentation de 0.25 points de pour-cent des taux d'intérêt nominaux. A travers cette clause, les loyers ne sont pas simplement indexés, mais ils sont largement sur-indexés.** Autrement dit, la boucle loyers-prix est "dopée" par la relation entre les loyers et les taux nominaux. Durant la période 1988-1993, les loyers ont crû presque deux fois plus rapidement que le niveau des prix (augmentation de 40% des loyers et de 23% du niveau des prix, voir figure 2). Ce fait illustre particulièrement bien nos propos.

La législation suisse sur l'adaptation des loyers aux taux nominaux constitue l'une des raisons essentielles pour lesquelles la "lutte contre l'inflation" de la BNS, c'est à dire une politique monétaire restrictive et une forte augmentation des taux d'intérêt, s'est tout d'abord traduite par une flambée du niveau des prix. La législation en vigueur constitue donc non seulement une très mauvaise protection des locataires, mais elle a également des effets macro-économiques catastrophiques. La plupart des locataires bénéficient si l'économie suisse est en bonne santé. Les associations des locataires devraient donc être doublement motivés à se battre pour une abrogation de cette règle absurde.

III.2.5 Adaptation graduelle

Il est exact qu'une indexation des loyers ne fait qu'atténuer l'intensité de la boucle loyers-prix, sans résoudre ce problème pour autant. Il est dès lors important de revenir sur l'une des idées de base de l'initiative "Pour des loyers loyaux". **Au lieu d'adapter directement les loyers à l'inflation on peut décaler la relation dans le temps et lisser les effets. Dès lors, les loyers seraient pleinement indexés, mais sur la base d'un taux d'inflation moyen calculé à partir des taux des années précédentes. Cette procédure permettrait de freiner considérablement la boucle loyers-prix. Elle s'avère donc particulièrement avantageuse sur le plan macro-économique.**

Cette solution présente de nombreux avantages par rapport à la législation existante: une indexation partielle des loyers (en vigueur dans la loi actuelle) a pour effet d'écartier le niveau des loyers (en particulier pour les baux dont les conditions sont restées inchangées durant une longue période) de leur niveau de marché (pour des objets similaires). Dans une économie de marché, ces écarts conduisent inmanquablement à des ajustements dont le coût social peut être élevé. On peut en particulier évoquer:

- a) Des loyers de départ surfaits qui pénalisent les locataires fortement mobiles.
- b) Des rénovations et investissements entrepris dans le seul but de pouvoir justifier des augmentations de loyer. Ceci entraîne une réduction de l'offre d'appartements bon marchés (et mal entretenus).
- c) Des tentatives de se "débarrasser" d'anciens locataires pour pouvoir obtenir des loyers plus élevés lors d'un nouveau contrat.
- d) Les tentatives de non-respect de la loi et les frais judiciaires qui en découlent.

Le législateur devrait prendre en compte l'un des principes élémentaires de l'économie lorsqu'il souhaite intervenir sur un marché. Il est ni possible, ni même (généralement) souhaitable d'empêcher l'adaptation du niveau des prix aux conditions du marché. Toute tentative dans ce sens a par ailleurs un coût plutôt élevé.

Le contrôle que peut exercer le législateur en matière de loyers se limite à une influence sur la dynamique de leur évolution moyenne, et non sur leur niveau moyen à long terme. Une législation qui vise à empêcher une adaptation des loyers en fonction de l'évolution du niveau des prix est condamnée à l'échec. Les propriétaires trouveront toujours des moyens pour empêcher que leurs loyers descendent de manière sensible en dessous des loyers du marché.

L'évolution des loyers observée entre 1967 et 1988 illustre parfaitement cette affirmation. En moyenne, les loyers ont crû plus rapidement que le niveau des prix, et ce malgré le fait que la législation impose une contrainte qui limite l'adaptation du niveau des loyers à 40% de la variation du niveau des prix.

Le rôle principal de la loi sur la protection des locataires doit être d'éviter les abus dans le cadre de relations de location existantes. La proposition visant à adapter graduellement les loyers au niveau des prix s'inscrit très bien dans cet esprit.

- En matière de relations de location existantes, une indexation des loyers ne peut manifestement pas être considérée comme étant abusive.

- Une indexation de ce type permet aux loyers des nouveaux et des anciens locataires d'évoluer de manière similaire. Elle contribue ainsi à favoriser la mobilité sur le marché du logement et permet d'éviter les frictions et les tensions évoquées ci-dessus.
- Au niveau macro-économique, le lissage de l'indexation contribue à freiner la boucle loyers-prix. Dans les processus inflationnistes la dynamique joue un rôle très important. Le lissage peut donc contribuer de façon importante à la lutte contre l'inflation.

III.3 Résumé

En résumé on peut donc retenir les éléments suivants:

- 1) L'augmentation massive des loyers depuis 1988 est non justifiée sur la base d'arguments économiques. Elle révèle clairement que la loi en vigueur contient des erreurs de conception fondamentales. Les loyers sont sur-indexés du fait qu'ils sont rattachés à la fois au taux d'inflation et aux taux d'intérêt nominaux. En périodes d'inflation importante les loyers augmentent plus rapidement que le niveau des prix, puisqu'une augmentation de l'inflation s'accompagne pratiquement toujours d'une augmentation des taux d'intérêt nominaux. Ce résultat est à la fois injuste pour les locataires et non souhaitable d'un point de vue macro-économique.
- 2) L'observation selon laquelle, jusqu'au début des années 1990, les loyers étaient (en moyenne) d'autant plus faibles que le locataire était présent depuis longtemps dans un appartement¹⁸ montre bien, que la loi actuelle est trop restrictive en ce qui concerne les possibilités d'adapter les loyers.
- 3) Les locataires et les propriétaires ont tous deux intérêt à privilégier une solution qui autorise une pleine indexation des loyers. Une indexation complète évite aux propriétaires d'avoir à subir une baisse de revenu auprès des locataires de longue durée, et évite aux locataires d'avoir à payer un loyer de départ surfait.
- 4) L'adaptation des loyers au niveau des prix devrait être intégrale mais étalée dans le temps pour freiner la boucle loyers-prix, dont les conséquences macro-économiques sont particulièrement néfastes.

IV Le coût des erreurs de conception de la loi

Comme nous l'avons déjà mentionné, une étude a estimé le coût pour les locataires dû aux adaptations asymétriques du loyer depuis 1990. Le chiffre avancé par l'étude du BASS est de 5.9 milliards de francs. Evidemment, le calcul d'un tel montant dépend (outre de la qualité des données, problème sur lequel nous ne souhaitons pas nous attarder) de manière cruciale du référentiel adopté. L'évolution des loyers utilisée en tant que référentiel dans l'étude du BASS est l'évolution qui aurait prévalu si le droit suisse des locataires avait été suivi à la lettre.

Ce choix de référentiel n'est pas raisonnable à nos yeux. Nous avons mentionné le fait que la loi existante limite l'indexation des loyers à 40% de l'inflation. Dès lors, vu que les taux nominaux

¹⁸ Voir OCSTAT Genève (1995).

ont retrouvé leur niveau d'origine, cette limite à l'indexation impliquerait que le niveau réel des loyers devrait être aujourd'hui plus faible qu'en 1990. Ceci nous semble peu réaliste.

Il existe un autre référentiel qui nous apparaît beaucoup plus indiqué. La figure 5 montre bien que les loyers nominaux ont crû en Suisse, entre 1967 et 1987, à un taux annuel excédent d'environ 0.8% celui du niveau général des prix. Il n'y a pas de raison pour supposer, que cette relation aurait dû se modifier depuis. En réalité, l'évolution a cependant été très différente. Les loyers ont tout d'abord crû de manière beaucoup trop importante (durant la période 1989-1993) puis, malgré la chute des taux hypothécaires, ils ne sont jamais redescendus. Cette divergence par rapport à la tendance de long terme est illustrée à la figure 6.

Pour calculer le montant que les locataires ont payé en trop par rapport à cette évolution "normale" durant la période 1990-1996, il suffit de multiplier l'indice des loyers en question par une mesure du volume des loyers. Ces calculs sont reportés à la table 1. **Entre 1990 et 1996, les erreurs de conception du droit suisse des locataires ont coûté plus de 9 milliards de francs aux locataires. La "protection des locataires" s'est donc avérée être particulièrement bénéfique pour les propriétaires.**

Table 1

Année	Indice de location (1988 = 100)	Indice de location "normal" (1988=100)	Volume effectif ¹⁹	Volume "normal"	Différence	Différence d'après l'étude du BASS
1990	113	110	19 mia.	18.6 mia.	400 mio.	-240 mio.
1991	124	118	20.9 mia.	19.9 mia.	1'000 mio.	-600 mio.
1992	132	123	22.3 mia.	20.8 mia.	1'500 mio.	-125 mio.
1993	140	128	23.6 mia.	21.7 mia.	1'900 mio.	90 mio.
1994	141	131	23.8 mia.	22 mia.	1'800 mio.	1'200 mio.
1995	143	134	24 mia.	22.6 mia.	1'400 mio.	2'400 mio.
1996	144	136	24.2 mia.	23 mia.	1'200 mio.	3'200 mio.
Total					9'200 mio.	5'925 mio.

La table 1 indique que la différence entre les deux approches se reflète non seulement au niveau du total, mais également dans la répartition temporelle. Les années 1993 et 1994 ont été particulièrement douloureuses pour les locataires, qui ont payé 2 milliards de trop par année. Cet excédent est ensuite retombé à environ 1 milliard par an. Ce montant est sensiblement plus faible que celui de 3 milliards avancé par le BASS pour 1996. Ces différences sont dues au choix du référentiel. Sur la base du référentiel utilisé par le BASS dans son étude, les loyers réels en 1996 auraient dû être **inférieurs** d'au moins 5% à ceux de 1990. Dans notre analyse nous considérons que les loyers réels de 1996 auraient du être, avec une évolution normal du marché, **supérieurs** aux loyers de 1990 d'environ 5%. Notre référentiel se base simplement sur une continuation de la tendance prévalant entre 1967 et 1987. Nous considérons que, régis par une loi raisonnable, la croissance des loyers réels aurait continué à excéder celle du niveau des prix de 0.8% par an.

¹⁹ Le volume des locations a été calculé sur la base d'un volume estimé de 19 milliards de francs pour 1990 (voir. BASS 1996).

Le recours à une simple indexation des loyers, en lieu et place de la solution en vigueur aurait eu (approximativement) les avantages suivants:

- 1) Les locataires paieraient actuellement environ 6% de loyers en moins.
- 2) Ils auraient économisé plus de 9 milliards de francs de loyer entre 1990 et 1996²⁰
- 3) L'intensité de la boucle loyers-prix aurait été considérablement plus faible, et les conséquences conjoncturelles de la politique monétaire restrictive de la BNS auraient été moins catastrophiques.

Sur la base de ces éléments, il semble qu'une modification de la protection des locataires, dans le sens évoqué dans cette étude, mérite d'être envisagée.

V Quelques réflexions sur la répartition des risques

Nous avons mentionné le fait que l'évolution des prix immobiliers constitue la plus grande source d'incertitude à laquelle est soumis le propriétaire dans le cadre d'un contrat de location. Le rôle joué par les autres facteurs de risque est, relativement à cet élément, secondaire. Ce point mérite d'être souligné; il indique le fait que les propriétaires ont de toute façon un risque à supporter, quelles que soient les autres caractéristiques du contrat de bail. Il n'y a dès lors pas grand sens au fait de permettre aux propriétaires de reporter sur les locataires l'ensemble des autres incertitudes liées aux coûts. Les propriétaires devraient assumer seuls les risques associés aux coûts. Ils doivent se faire une idée sur leur évolution future avant de mettre un appartement en location, et fixer le loyer en conséquence. S'ils sont chanceux, les coûts seront inférieurs aux prévisions et le gain retiré de la location sera d'autant plus grand. Inversement, si les coûts sont plus élevés que prévus, les marges des propriétaires seront plus faibles. La magnitude de cet effet est cependant secondaire, par rapport à l'incertitude associée aux fluctuations des prix de l'immobilier.

V.1 Frais liés à l'entretien

En matière de frais liés à l'entretien, il nous semble erroné de se focaliser sur le problème de la répartition des risques. La ventilation de ces frais entre les propriétaires et les locataires devrait être décidée dans le but de créer un système incitatif correct.

Les propriétaires devraient supporter eux même les frais d'entretien sur lesquels ils ont une influence directe. Car plus il leur est facile de reporter ces frais sur les locataires, et moins ils seront incités à prendre des mesures visant à minimiser ces frais. Un report de ces frais sur les locataires a pour principal effet d'accroître l'inefficacité.

A l'inverse, les locataires devraient payer les coûts essentiellement affectés par leur comportement (eaux-usées, eau, éclairage de la cage d'escaliers). Cela constitue l'unique manière de garantir une adaptation des comportements aux frais qu'ils occasionnent.

²⁰ La différence serait encore un peu plus importante, si on lisse l'indexation des loyers dans les temps, du fait que les loyers croîtraient plus lentement. Les chiffres reportés à la table 1 correspondent donc, dans ce sens, à une estimation conservatrice.

V.2 Taux d'intérêt réels

Nous avons évoqué le fait que ce sont les taux d'intérêt réels, et non les taux d'intérêt nominaux, qui constituent un facteur de coût. Il est dès lors légitime de se demander si les propriétaires devraient pouvoir répercuter les augmentations des taux d'intérêt réels sur les locataires. La réponse est non. Ce sont les propriétaires qui devraient supporter ce risque.

Empiriquement les taux d'intérêt réels sont, comme le reflète la figure 4, particulièrement faibles durant les périodes de surchauffe économique caractérisées par un taux d'inflation élevé. A l'inverse, ils sont élevés lorsque le taux d'inflation est bas et la conjoncture mauvaise.

Les fluctuations des loyers qu'entraînerait une adaptation des loyers aux taux réels, seraient donc diamétralement opposées à celles dictées par les forces du marché. Les loyers réels auraient tendance à croître lorsque la conjoncture est mauvaise et que la demande est faible; autrement dit, lorsque la tendance des loyers devrait naturellement être à la baisse.

A l'inverse, les loyers réels devraient baisser durant les périodes de haute conjoncture, alors qu'ils auraient tendance à croître sur la base des forces du marché! On peut imaginer sans peine, que l'asymétrie caractérisant les adaptations de loyers aux taux nominaux, se reproduira dans ce cas également. L'augmentation des taux réels sera entièrement reportée sur les loyers, et non les baisses.

Il nous semble dès lors irraisonnable de prendre des mesures qui sont promises à l'échec et qui sont difficilement justifiables sur la base d'arguments économiques. Si une mesure allant dans ce sens devait malgré tout être prise, il conviendrait de veiller absolument à ce que l'adaptation soit fortement lissée dans le temps.

V.3 Problèmes de cash-flow

Une législation qui ne permettrait pas une adaptation des loyers aux taux d'intérêt nominaux aurait naturellement pour effet de poser aux propriétaires des problèmes de cash-flow beaucoup plus importants que jusqu'alors. En particulier pour les propriétaires qui assurent l'essentiel de leur financement sur la base d'hypothèques à taux variables.

Soulignons une fois encore que cette situation est de toute manière largement préférable à celle qui conduit à d'importantes redistributions de richesses et ce, dans le simple but de résoudre les problèmes de liquidité des propriétaires.

Par ailleurs, il faut rappeler que seul un portefeuille diversifié constitue une bonne politique de placement. Un propriétaire qui respecte ce principe de sécurité élémentaire ne sera pas confronté à des problèmes de liquidité. Si les loyers devaient s'avérer insuffisants pour payer les intérêts nominaux dans les périodes caractérisées par une forte inflation, il aura la possibilité de vendre d'autres actifs pour surmonter son manque de liquidités. Sans subir pour autant une perte, du fait qu'il rembourse (en termes réels) une partie de ses dettes.

Nous avons déjà mentionné le fait que les banques suisses ont fait très peu d'efforts pour offrir des contrats hypothécaires qui empêchent l'apparition de ces crises de liquidité temporaires.

On peut imaginer que ce manquement tire son origine dans la faiblesse de la demande pour des contrats de ce type. Les propriétaires étaient conscients du fait que les problèmes de liquidité qui apparaissaient durant les périodes à taux d'intérêt élevés, pouvaient être résolus en augmentant les loyers. Sur ce plan, une modification du droit des locataires est susceptible d'amener des changements considérables. En accroissant les risques de liquidité des propriétaires, elle doperait la demande pour des contrats hypothécaires qui couvrent ce risque. Les banques sont certainement en mesure d'adapter leur offre à de tels besoins. Il suffit de s'inspirer des pratiques en vigueur à l'étranger.

Néanmoins, il y aura toujours des propriétaires qui investiront une part importante de leur revenu dans l'immobilier, qui s'endetteront à court terme et qui ne seront plus en mesure de payer leurs charges lorsque les taux d'intérêt nominaux monteront. Le rôle du droit du logement n'est cependant pas de protéger les spéculateurs immobiliers contre les conséquences des risques auxquels les exposent leurs stratégies d'investissement irréflechies.

VI La régulation des nouveaux contrats de bail

Comme nous l'avons mentionné, le rôle essentiel d'une loi sur la protection des locataires est, sur la base de critères économiques, de garantir la continuité des conditions de location. On peut dès lors se poser la question s'il ne serait pas légitime de réglementer également la fixation du loyer pour les nouveaux locataires. La réponse est globalement NON; elle doit cependant être nuancée.

D'une part, les propriétaires doivent pouvoir être en mesure d'adapter les loyers aux conditions du marché. Dès lors, dans la mesure où la reconduction des contrats de location existants ne garantit pas cet ajustement, on doit s'attendre à des augmentations importantes intervenant lors des changements de locataires. Ces augmentations sont révélatrices du fait que la loi ne laisse pas suffisamment de possibilités d'ajustement lors des prolongements de contrats existants. Elles ne constituent cependant pas un argument justifiant une régulation de nouveaux contrats.

D'autre part, il faut souligner le fait que les marchés fonctionnent particulièrement bien lorsqu'ils sont transparents. Le mécanisme des prix remplit bien son rôle, si l'acheteur (locataire) peut aisément comparer les différentes offres. Le marché des logements est cependant un marché par essence particulièrement peu transparent. Il n'existe pas deux offres possédant exactement les mêmes caractéristiques. Et il est souvent délicat d'établir les avantages et les inconvénients associés à une offre particulière. Parmi les sources d'incertitude citons les exemples suivants:

Quelle est la qualité de l'isolation thermique? Quelle est la qualité de l'isolation phonique (bruits routiers et/ou ferroviaires)? Quelle est la qualité du chauffage, de l'entretien,...? La décision de location est donc souvent prise en présence d'un grand nombre d'incertitudes en relation avec la qualité de l'objet.

Soulignons encore qu'un nouveau locataire, en particulier s'il provient de l'étranger, ne possède qu'une connaissance très approximative des conditions locales en matière de location. Méconnaissance qui peut le pousser à prendre des décisions, a posteriori, erronées.

Le rôle de l'Etat n'est certainement pas de se comporter en tant que tuteur de ses citoyens. Cependant, en établissant des conditions cadres qui permettent aux citoyens de prendre des décisions en étant mieux informés, il contribue au bon fonctionnement des mécanismes du marché. Des interventions allant dans ce sens sont donc pleinement justifiées.

Le loyer payé par l'ancien locataire pour le même objet fait certainement partie des informations essentielles que le nouveau locataire devrait être en droit de demander afin de se faire une opinion sur le niveau du loyer demandé par le propriétaire. Il est dès lors raisonnable d'imposer au propriétaire la transmission de cette information au nouveau locataire.

En outre, on peut souhaiter que les associations de locataires publient des tables reportant les conditions du marché dans les différentes régions. On pourrait ainsi également exiger de la part du propriétaire qu'il fournisse cette information au nouveau locataire.

Ces quelques mesures simples permettraient d'accroître considérablement, et à moindre coût, la transparence du marché. Rien ne justifie donc que des mesures de ce type ne soient pas instaurées légalement.

En résumé, nous sommes donc d'avis que le législateur devrait prendre des mesures contribuant à accroître la transparence du marché sans occasionner des coûts administratifs trop importants. Par ailleurs il devrait laisser le soin aux forces du marché, de déterminer le niveau des loyers. Toute tentative de l'Etat visant à influencer la fixation des loyers pour les nouveaux locataires devrait être considérée avec la plus grande méfiance.

VII Remarques finales

Le but que nous avons poursuivi à travers ce travail n'était pas de réécrire le droit suisse de la protection des locataires. Nous avons simplement cherché à esquisser les quelques éléments qui doivent absolument être pris en considération dans une révision de cette loi. Deux objectifs essentiels doivent être poursuivis. Tout d'abord, il s'agit de renforcer le poids des locataires dans les négociations visant à reconduire les conditions de location existantes. Deuxièmement, il convient de veiller à ce que le droit des locataires ne soit pas à l'origine de boucles loyers-prix, dommageables au niveau macro-économique.

Ces deux buts peuvent être atteints:

- a) En indexant intégralement les loyers, mais en répartissant dans le temps et en lissant les ajustements.
- b) En renonçant entièrement à lier les loyers aux taux d'intérêts nominaux.

L'approche actuellement en vigueur est profondément injuste pour les locataires lorsque le taux d'inflation est élevé. Par ailleurs elle est économiquement dommageable.

Au vu du niveau élevé des loyers actuels ainsi que la mauvaise conjoncture, il est peu probable que l'on observe une flambée des loyers dans les années à venir. Il serait cependant erroné de baser une révision de la loi sur la situation économique présente. On risquerait alors de revivre plus tard une catastrophe semblable à celle vécue durant les années 1990-1996. Seul un droit

de location construit sur des bases économiques solides peut garantir des bonnes conditions sur le marché locatif dans le long terme.

Bibliographie

BASS (1966) "Hypothekarzinsentwicklung und Mieten in der Schweiz zwischen Oktober 1989 und August 1996". (BASS = Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien in Bern)

Créa, CVI und SVR "Analyse Economique de l'Evolution des Loyers: Eléments en Faveur d'une Libéralisation du Marché du Logement"

Hart, O. (1995) "Firms, Contracts and Financial Structure" Clarendon Press. Oxford.

Schweizer Mieterinnen- und Mieterverband "Die Volksinitiative JA zu fairen Mieten"

Vontobel, W. (1993) "Sanierungsfall Bau" Werdverlag.

Williamson, O. (1985) "The Economic Institutions of Capitalism" Free Press, New York.