

Office fédéral du logement
Granges

**Suppression de la Lex Koller:
Analyse des incidences sous l'angle économique
(à l'exception des marchés du logement de vacances)**

Résumé
31 mars 2008

F a h r l ä n d e r P a r t n e r
Raumentwicklung

Mandant Office fédéral du logement OFL
Storchengasse 6
2540 Granges

Tél. 032 654 91 11
Fax. 032 654 91 10

Personnes de référence Monsieur P. Gurtner
Monsieur C.ENZLER

Auteur Fahrländer Partner AG
Uetlibergstrasse 20
8045 Zurich
Tél. 043 333 05 55
Fax. 043 333 05 56
info@fpre.ch
www.fahrlaenderpartner.ch

Direction du projet Stefan Fahrländer

Exécution Stefan Fahrländer
Sarah Fuchs
Dominik Matter

Consultant juridique Karl Ludwig Fahrländer
AD¹VOCATE
Helvetiastrasse 5 / Postfach 179
3000 Bern 6

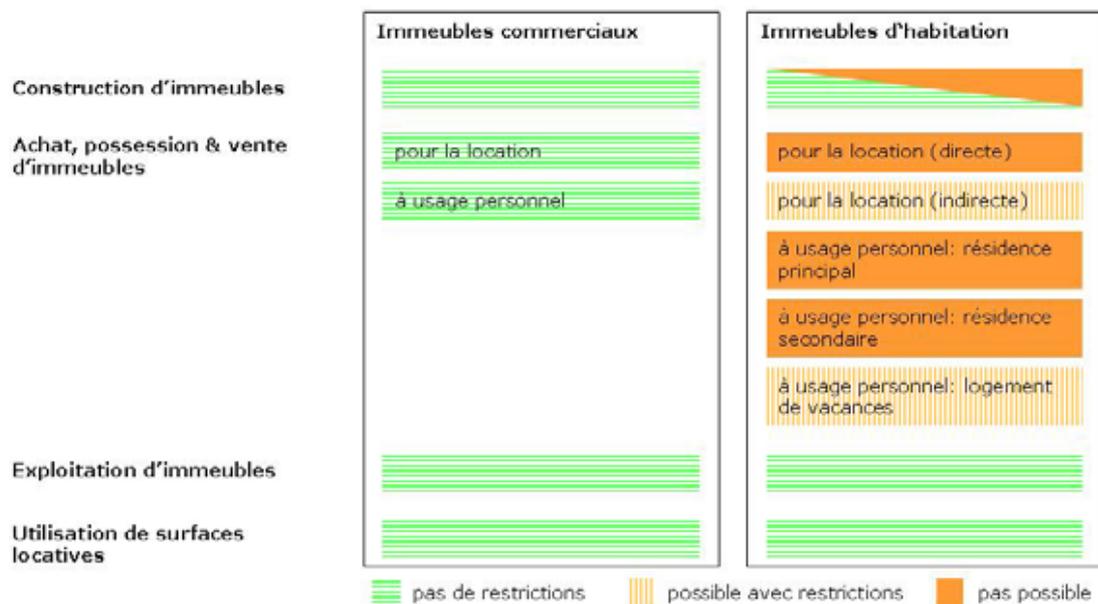
Période Septembre 2007 à mars 2008

Résumé

Les incidences d'une abrogation de la Lex Koller¹ soulèvent une grande controverse dans le public, et il est frappant de constater à cet égard que des peurs jouent un rôle important dans nombre d'arguments avancés contre la suppression de ce texte. Il s'agit de prendre au sérieux ces craintes mais, en même temps, de les examiner de manière objective.

De plus, il apparaît à l'évidence que lors des débats portant sur la suppression de la Lex Koller, certains thèmes y sont associés mais qui ne sont pas du tout l'objet de la loi en question. Notamment la location de logements, et en grande partie aussi l'acquisition de résidences principales par des personnes titulaires d'un passeport étranger ne sont pas l'objet de la Lex Koller mais relèvent de la législation régissant les étrangers et, en particulier, des Accords bilatéraux avec l'UE (libre circulation des personnes).

Survol de l'objet actuel de la Lex Koller



Source: propre présentation.

Diverses révisions partielles de la loi ou de l'ordonnance ont apporté certaines importantes simplifications concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Il convient de citer en particulier les libéralisations de 1997 et 2002:

1. La totalité du domaine des immeubles commerciaux n'est plus soumise à la LFAIE depuis octobre 1997;
2. Depuis juin 2002, les personnes provenant de l'espace UE/AELE ne tombent plus sous le coup de la Lex Koller dans la mesure où elles habitent en Suisse.

A l'heure actuelle, les affaires immobilières suivantes sont encore réglementées:

1. L'acquisition d'immeubles locatifs de rendement est interdite. Le secteur du logement à caractère social dans certains cantons ainsi que certaines formes de placements indirects constituent des exceptions;
2. L'acquisition d'un logement de vacances dans une région touristique est contingentée;

¹ Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE), du 16 décembre 1983.

3. L'acquisition d'une résidence secondaire dans une région non touristique est interdite;
4. L'acquisition d'une résidence principale par une personne domiciliée en Suisse et provenant d'un pays non-membre de l'UE/AELE est interdite dans la mesure où cette personne n'est pas titulaire d'un permis C.

Par contre, la location de logements et de résidences secondaires n'est pas assujettie à la Lex Koller.

Avec l'abrogation de la Lex Koller, les affaires immobilières suivantes seraient possibles, sans nécessité d'autorisation, aux personnes à l'étranger:

- acquisition de résidences secondaires tant dans des régions touristiques que non touristiques ainsi que suppression de la limitation des surfaces. La distinction entre logements de vacances et résidences secondaires devient caduque;
- acquisition d'une résidence principale par des citoyens de pays non-membres de l'UE/AELE domiciliés en Suisse mais ne bénéficiant pas d'un permis C;
- placement direct ou indirect dans des immeubles locatifs, certains placements indirects dans des immeubles d'habitation étant déjà possibles aujourd'hui.

Marché des transactions pour immeubles locatifs de rendement

Il est considéré dans l'ensemble qu'il existe de la part des investisseurs étrangers un intérêt de principe pour des immeubles locatifs de rendement. Mais compte tenu de la prédominance dans le parc immobilier de bâtiments plutôt petits ainsi que du nombre modeste des transactions, il ne faut pas s'attendre à une reprise massive du parc existant par des investisseurs étrangers.

S'agissant du comportement des investisseurs, il semble plus approprié de distinguer les investisseurs selon qu'ils sont orientés sur le rendement et ou sur la réalisation de gains en capital, et moins en fonction de leur origine - indigène ou étranger.

Les investisseurs axés sur le rendement sont d'abord intéressés au rapport existant entre rendements nets des loyers (sous déduction des coûts des fonds étrangers) et fonds propres, étant précisé qu'habituellement, ils se focalisent plutôt sur le long terme. Dans cette catégorie nous trouvons en particulier les caisses de retraite suisses et étrangères. Comme les rendements escomptés dépendent également des intérêts d'autres formes de placements, les valeurs de marché des immeubles fluctuent et, par conséquent, également les intérêts touchés, même si les loyers et les frais ne changent pas. Ces éléments sont influencés à leur tour par l'inflation ou les intérêts réels. Cette forme de placement est similaire au placement en obligations.

Les investisseurs cherchant à réaliser des gains en capital se focalisent davantage sur la modification de la valeur de l'investissement, étant entendu qu'en ce qui concerne l'immobilier, l'intérêt réalisé sur les capitaux propres dépend beaucoup des fonds étrangers. Ce type d'investisseurs se réfère souvent à un horizon de placement plus proche que les investisseurs axés sur le rendement.

Durant les années passées, la valeur de marché des immeubles locatifs de rendement a augmenté dans les situations centrales, ce qui est imputable à plusieurs facteurs: c'est avant tout dans les centres urbains que les investisseurs, mais également des particuliers pour leur usage personnel, ont acquis des immeubles locatifs de dimension plutôt réduite et les ont transformés en logements en propriété, ce qui a réduit le parc des logements locatifs dans les quartiers attrayants. En même temps, la demande en logements locatifs est demeurée forte en raison de la bonne conjoncture économique. Cela a eu pour conséquence une hausse des loyers pour les nouveaux baux et donc une hausse des prix

sur le marché des immeubles.² En outre, ces dernières années ont été marquées par des conditions de financement très avantageuses, ce qui a fait que des investisseurs axés sur les gains en capital, recourant largement à des fonds étrangers, étaient souvent disposés à payer plus cher que des investisseurs recherchant le rendement. Le plus souvent, ces derniers sont par ailleurs limités dans leurs possibilités de recourir à des fonds étrangers.

Dans l'ensemble, l'écart a augmenté entre les rendements dans des situations centrales et dans des situations périphériques. Des observateurs du marché admettent que cette différence de rendement plus marquée pourrait s'accroître encore, indépendamment d'une suppression de la Lex Koller.

Après l'abrogation de la Lex Koller, la part des investisseurs privilégiant les gains en capital pourrait augmenter au total. Si tel était le cas, les processus de changement décrits ci-dessus devraient s'accroître. Si la Lex Koller n'existait pas actuellement, la situation se présenterait probablement comme suit:

- des valeurs de marché tendant à être plus élevées dans les centres urbains et dans des emplacements proches des centres, en particulier dans les régions de Genève et de Zurich (effet de niveau). La différence des rendements entre situations centrales et périphériques augmenterait en conséquence;
- à de tels emplacements, les coopératives d'habitation et d'autres investisseurs qui déterminent les loyers non pas en fonction du marché mais des coûts seraient eux aussi confrontés à des prix de revient plus élevés;
- au vu de la pression que subissent en matière de placements les investisseurs orientés vers le rendement, il pourrait y avoir certains effets d'évincement de demandeurs indigènes.

Considérer les effets d'une abrogation à un moment donné n'est pas suffisant, car les prix immobiliers augmentent ou baissent selon le contexte du marché. L'effet global d'une abrogation de la Lex Koller n'est donc pas obligatoirement une hausse des valeurs de marché pour les immeubles locatifs de rendement dans des situations centrales, car les divers effets peuvent se compenser entre eux.

Etant donné l'entrée en scène ou le retrait, selon la situation du marché, d'investisseurs indigènes ou étrangers plutôt axés sur le court terme, les marchés des transactions pourraient être à l'avenir quelque peu plus volatiles qu'actuellement.

L'ouverture des marchés relatifs aux immeubles locatifs de rendement devrait, spécialement au début de phases de relance, rendre plus difficile l'acquisition d'immeubles à des investisseurs recherchant le rendement, car davantage d'investisseurs orientés vers les gains en capital pourraient apparaître. Mais en même temps, des opportunités de réaliser des gains sous forme de plus-values pourraient se présenter, par exemple pour les caisses de pension. Dans les autres phases des cycles conjoncturels, les investisseurs visant le rendement ne devraient pas subir des désavantages notables par rapport à ceux qui pensent gains en capital.

Compte tenu de l'apparition croissante d'investisseurs guidés par le court terme, le risque d'excès sur les marchés augmente. Ce risque existe indépendamment de la suppression de la Lex Koller, mais pourrait grandir du fait de l'admission d'investisseurs étrangers. Au cours de mouvements à la baisse des marchés des transactions, l'entrée en scène d'investisseurs étrangers pourrait par contre avoir des effets de soutien pour les valeurs de marché.

² Les modifications des rendements des loyers ont, ceteris paribus, une influence sur les valeurs du marché immobilier. Par contre, les modifications des valeurs de marché des immeubles n'ont, ceteris paribus, aucune influence sur les rendements des loyers mais sur les rendements directs.

Le risque lié à des excès sur les marchés des transactions – une bulle spéculative s'était également créée en Suisse vers 1990, en dépit de la Lex Koller - est contrecarré par l'impôt sur les gains immobiliers. Cet impôt est régi par les cantons. En maints endroits, l'impôt dépend de la durée de détention de l'immeuble, de sorte que les gains réalisés à court terme sont plus lourdement taxés que ceux obtenus à plus longue échéance.

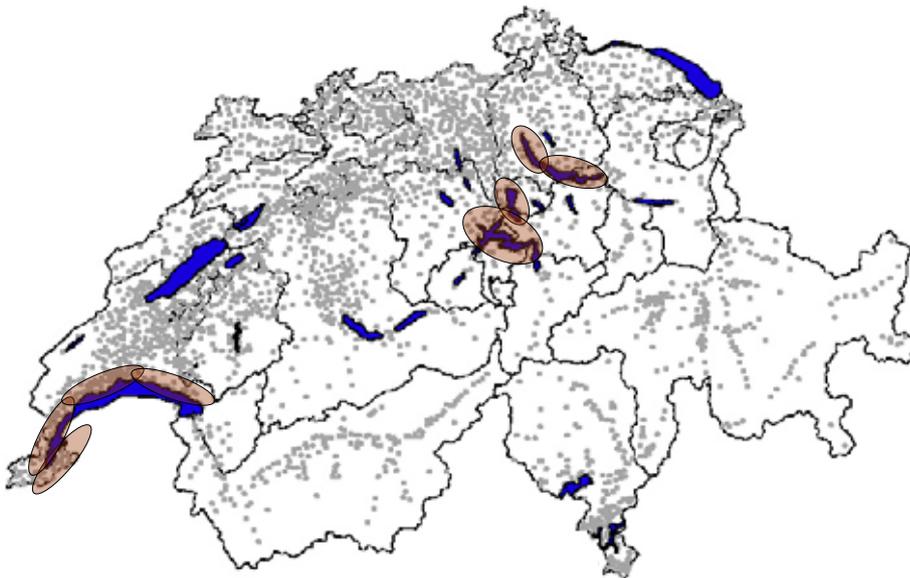
Pour la stabilité des marchés immobiliers, il n'est pas déterminant que les acteurs sur le marché soient des investisseurs du pays ou de l'étranger. Ce qui est important, c'est la motivation première des investisseurs. En fin de compte, il serait donc meilleur pour la stabilité des marchés que, en lieu et place d'investisseurs indigènes axés sur le court terme, des investisseurs étrangers soucieux du long terme possèdent des immeubles en Suisse.

Marché des résidences secondaires dans des régions non touristiques

En cas d'abrogation de la Lex Koller, il n'y a pas lieu de s'attendre à une forte demande supplémentaire de résidences secondaires dans les régions non touristiques, sauf pour ce qui concerne le segment du haut standing et du luxe.

Cette demande supplémentaire devrait se concentrer dans l'Arc lémanique ainsi que sur les deux rives du lac de Zurich. Un certain accroissement de la demande pourrait en outre se manifester dans les lieux attractifs de la Suisse centrale et, éventuellement, au Tessin. Dans les autres régions et agglomérations non touristiques de Suisse, il convient d'admettre que la demande supplémentaire en résidences secondaires se limitera à des cas isolés.

Régions avec un potentiel de demandes supplémentaires notable



Source: propre estimation. Base cartographique: OFS GEOSTAT/swisstopo.

La Lex Koller est appliquée très strictement dans les centres urbains, et il est quasi impossible d'y obtenir une autorisation pour une résidence secondaire. Cependant il y a moyen d'acquérir légalement un logement et de l'utiliser, au bout du compte, en tant que résidence secondaire. De plus, il existe des prestataires qui sont spécialisés dans la location de logements luxueux à des personnes à l'étranger. Une abrogation de la Lex Koller aurait alors tout au plus pour effet que le logement serait acheté au lieu d'être loué.

En ce qui concerne les résidences secondaires, on constate dans les zones situées dans les agglomérations du Plateau et mentionnées pour la forte demande qu'elles suscitent, une importante demande indigène. Pour cette raison, la thématique des résidences secondaires devrait donc moins être perçue comme relevant de la Lex Koller, mais être

abordée comme une problématique en soi, sans lien avec le domicile ni la nationalité de l'occupant du logement, et ce aussi bien pour les logements en location que pour ceux en propriété.

Si l'on devait constater une situation problématique en matière de résidences secondaires, il faudrait l'aborder avant tout sous l'angle de la demande. Il existe des moyens d'action dans le domaine de l'imposition du revenu et de la fortune (résidents à la semaine) ainsi que, en ce qui concerne la propriété du logement, dans les valeurs locatives et les valeurs d'imposition de la fortune.

Ainsi pourrait-il s'avérer indiqué de procéder tout au moins à une imposition complète des résidences secondaires plutôt que d'accorder, comme à l'heure actuelle, des allègements fiscaux.

Si l'on devait constater des actes de spéculation au niveau des résidences secondaires, ils pourraient être endigués par une élévation des impôts sur les gains immobiliers réalisés à brève échéance. Des mesures plus drastiques ne s'imposent pas d'un point de vue actuel. Si de telles mesures devaient s'avérer nécessaires, il faudrait d'abord les examiner sous l'angle de leur efficacité et de leur faisabilité.

Puisque la demande en logements obéit à une dynamique propre et que le contrôle de celle-ci s'avère difficile, se pose en outre la question de savoir si - indépendamment de la Lex Koller - la pression de la demande dans certains centres urbains du Plateau suisse n'est pas telle qu'il faut envisager, pour étendre l'offre, des mesures touchant l'utilisation du sol: changement d'affectation, modification du degré d'utilisation du sol, densification, voire classement en zone à bâtir.³

Nouvelles constructions

Tout comme pour la demande en immeubles existants, la demande des investisseurs étrangers, en matière d'activités de construction, devrait se concentrer dans les grands centres et leurs agglomérations. Il s'agit là de localisations pour lesquels les investisseurs indigènes recherchent également des opportunités. Il n'y a pas à s'attendre à ce que l'entrée en scène d'investisseurs étrangers entraîne vraiment une plus grande activité de construction, mais plutôt une plus forte concurrence entre les investisseurs potentiels. Si une activité de construction plus intense devait effectivement en résulter, les effets suivants pourraient être constatés:

- frein à la dispersion des constructions dans les zones à la périphérie des centres urbains car la demande sera repoussée dans une moindre mesure vers des emplacements plutôt périphériques;
- meilleure absorption de la forte demande en logements et, de ce fait, tendance à des loyers à la baisse.

Dans l'optique de grands projets de développement comme celui du secteur Praille - Acacias - Vernets en ville de Genève, dont les coûts devraient s'élever à plusieurs milliards de francs, un élargissement du cercle des investisseurs potentiels serait certainement judicieux, car il n'y a sûrement pas beaucoup d'investisseurs en Suisse qui sont disposés et à même d'investir plusieurs centaines de millions, voire 1 milliard de francs dans un site unique.

³ Il faut constater globalement une forte croissance des centres urbains, car c'est là que se concentrent la demande d'emplois et les offres de formation. Les options de densification ainsi que les changements d'affectation du sol et le classement en zone à bâtir concernent surtout les centres urbains du Plateau suisse, et moins les centres touristiques.

Marché du logement locatif

Bien que dans de nombreuses régions - rurales - de Suisse, le taux de logements en propriété soit très élevé, les Suisses sont encore un peuple de locataires. Au total, le taux de logements en propriété se situe actuellement à plus de 38 pour cent. Ce qui signifie également que plus de 60 pour cent des ménages vivent en location. Pour cette raison, il faut apporter une grande attention aux craintes souvent exprimées, selon lesquelles la suppression de la Lex Koller pourrait entraîner une hausse des loyers.

Part des ménages en location sur la totalité des ménages



Légende: ● communes connaissant un taux de locataires < 50 pour cent
● communes connaissant un taux de locataires de 50 - 75 pour cent
● communes connaissant un taux de locataires > 75 pour cent

Source: OFS VZ 2000, traitement par Fahrländer Partner, base cartographique: OFS GEOSTAT/swisstopo.

En Suisse, la fixation de nouveaux loyers est déterminée actuellement, dans la majorité des cas, par les mécanismes du marché. Les réglementations en vigueur concernent plus particulièrement les loyers existants. Avec la révision prévue du droit de bail, il ne sera par ailleurs plus possible d'adapter les loyers existants en cas de changement de propriétaire. Pour ces motifs, il n'y a pas lieu de penser que des investisseurs étrangers pourraient se comporter autrement que ceux du pays, aussi bien en ce qui touche les loyers pour de nouveaux baux que pour l'adaptation des loyers existants et des frais accessoires.

Dans ce contexte, l'abrogation de la Lex Koller entraînera donc tout au plus des incidences minimales.

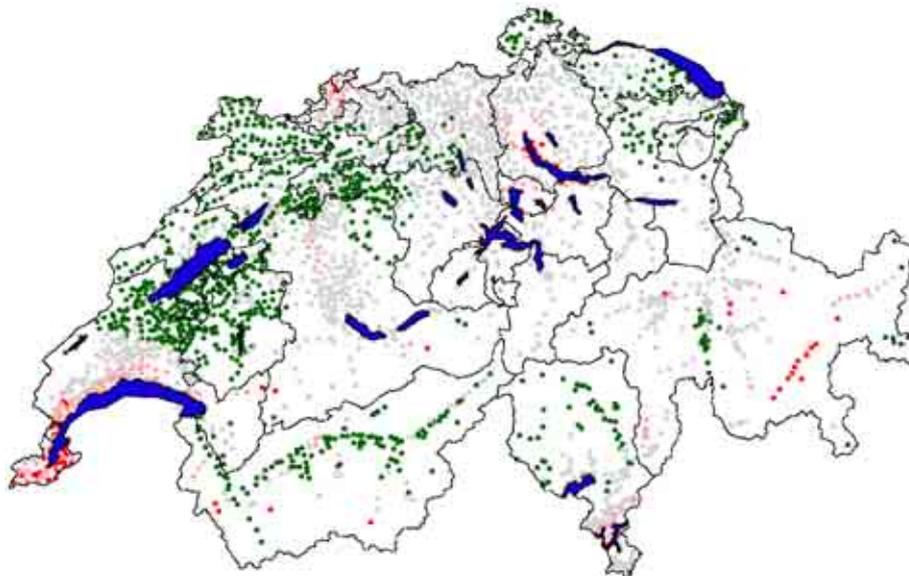
Par contre, sous la pression des investisseurs, un des effets pourrait consister en ce que les terrains à bâtir continuent à renchérir dans les centres urbains. Ceci aurait probablement aussi des incidences sur les prix de revient que devraient payer les coopératives d'habitation ainsi que d'autres maîtres d'ouvrage d'utilité publique, car le problème de l'acquisition des terrains – que ces acteurs rencontrent déjà actuellement – pourrait encore s'aggraver.

Globalement, il convient certes de constater l'existence de problèmes et de défis relatifs aux marchés du logement locatif. Mais l'analyse montre que ceux-ci ne seront pas vraiment plus graves par suite de l'abrogation de la Lex Koller et que, par conséquent, il n'y aurait vraisemblablement pas de mesures spécifiques à prendre.

Conclusion

Nombre des problèmes – potentiels - sur les marchés immobiliers existent en soi et n'ont que peu, voire rien à faire avec la Lex Koller. Ainsi, il existe dans certaines agglomérations et quelques régions touristiques une très forte demande en logements (résidences principales comme secondaires et logements de vacances, sous forme de location ou de propriété) que l'offre restreinte ne permet pas de satisfaire. Par conséquent, les prix y sont élevés et des demandeurs au pouvoir d'achat plus faible sont repoussés vers des emplacements moins chers. Pour la seule raison de l'emplacement, un logement identique coûte - dans le lieu le plus onéreux de Suisse - environ 5.5 fois plus cher que dans l'endroit le meilleur marché.

Niveau de prix d'un logement en propriété représentatif



Légende: ● 265'000 - 500'000 francs
● 500'000 - 700'000 francs
● 700'000 - 900'000 francs
● 900'000 - 1'500'000 francs

Source: Modèles hédoniques Fahrländer Partner, état 3^e trimestre 2007, base cartographique: OFS GEOSTAT/swisstopo.

La suppression de la Lex Koller n'accentuerait pas de manière significative les problèmes déjà existants. Même les excès sur les marchés des transactions immobilières peuvent apparaître indépendamment du fait que soient actifs sur ces marchés «uniquement» des investisseurs indigènes ou également des investisseurs étrangers. Le point crucial, c'est le comportement, et non pas la nationalité ni le siège des investisseurs.

En Suisse, il existe des défis relevant de l'aménagement du territoire. Des immeubles devraient être construits là où une véritable demande existe. La raréfaction, respectivement le maintien de la rareté de l'offre dans les sites soumis à forte demande conduisent inévitablement à des hausses de prix, comme à une «dissémination» de la demande dans des emplacements périphériques. Les plus-values réalisées dans les emplacements centraux ont tendance à se répercuter plus fortement sur le segment des demandeurs moins solvables que sur celui des demandeurs financièrement solides. Via ces effets d'évincement, la dispersion des constructions s'accroît, les infrastructures de transports sont davantage chargées et les coûts individuels des pendulaires augmentent.

La problématique est autre dans les centres touristiques, où la solution des problèmes est certainement moins à rechercher dans la densification et le classement en zone à

bâtir. Ici, il s'agit en premier lieu de contrôler la demande en logements de vacances, ainsi que d'assurer à la population indigène – en particulier active - des logements à des prix abordables.

Recommandations

1. Selon toute vraisemblance, la suppression de la Lex Koller – qui génère des coûts et dont les effets sont limités – n'entraînerait pas de modifications notables sur le plan du marché par rapport au statu quo. La Lex Koller peut donc être abrogée.
2. Au vu de la grande importance des marchés du logement, un monitoring systématique des tendances du marché devrait être réalisé, afin d'identifier à temps de possibles évolutions non désirées. Cet aspect est sans lien avec la suppression de la Lex Koller.
3. Si, dans le cadre de ce monitoring, des évolutions négatives devaient être constatées, des mesures adéquates pourraient être prises.
4. Un défi réside dans la capacité de contrer des investisseurs, également en provenance de notre pays, agissant selon une logique spéculative et à court terme. À vrai dire, il en est déjà tenu compte aujourd'hui par les impôts sur les gains immobiliers qui sont fonction de la durée de détention de l'immeuble.
5. Les problèmes prévalant notamment dans certaines régions touristiques ainsi que dans les centres urbains ont relativement peu à voir avec la Lex Koller, mais sont essentiellement causés par la demande indigène et l'offre trop restreinte. Il convient d'examiner, en particulier dans les centres urbains en expansion, des mesures pour accroître l'offre, comme la densification des constructions, les changements d'affectation, les modifications du degré d'utilisation du sol ou le classement en zone à bâtir, ou encore des mesures propres à fluidifier les réserves existantes de terrains constructibles.
6. Beaucoup d'endroits connaissent actuellement une situation où, sur la base de la législation fiscale, il peut être financièrement avantageux d'acquérir une résidence secondaire ou d'en louer une en tant que résident à la semaine. Les allègements fiscaux dans le domaine des résidences secondaires devraient faire l'objet d'un réexamen. Notamment lorsque les résidences secondaires causent des problèmes aux communes où elles sont localisées ou lorsqu'elles s'avèrent problématiques du point de vue de l'aménagement du territoire, il serait pertinent de considérer, en lieu et place d'un rabais fiscal, un impôt sur les résidences secondaires ou, tout au moins, une suppression des avantages fiscaux.
7. Sont cités à plusieurs reprises, à titre de mesures possibles pour le contrôle de la demande en matière de résidences secondaires, les interdictions de transformation d'immeubles locatifs en logements en propriété, les taux fixant la part des résidences secondaires ou les interdictions (temporaires) de résidences secondaires, etc. Il s'agit toutefois d'examiner encore l'efficacité et la faisabilité pratique de telles idées.
8. Le moment de la suppression de la Lex Koller devrait être choisi en tenant compte du contexte du marché. Les «turbulences» possibles à court terme en raison du changement de la politique peuvent être réduites par le choix d'un moment approprié de la libéralisation voire - en cas de libéralisation dans une phase de relance - transformées en un effet positif, stabilisant.