

Le logement à prix abordable reste un sujet d'actualité

La hausse des prix de l'immobilier dans les villes n'a fait qu'accroître la demande de logements à un prix accessible. Le Conseil fédéral considère certes que l'initiative populaire « Davantage de logements abordables » ne permet pas d'atteindre l'objectif. Toutefois, il entend soutenir avec un crédit-cadre la construction de logements d'utilité publique.

Marc Zahner, Christoph Enzler

Abrégé Les loyers, tout comme les prix des logements en propriété, se sont envolés en Suisse depuis le début du millénaire dans beaucoup d'endroits, notamment les centres-villes. Cette évolution ne peut pas s'expliquer seulement par des facteurs liés à l'offre ou à la demande. Deux études, commandées par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) conjointement avec l'Office fédéral du logement (OFL), montrent que la réglementation du marché du logement a également une grande influence sur les loyers et les prix. En lien avec cette réglementation, le droit du bail joue un rôle clé. L'initiative populaire « Davantage de logements abordables » est à placer dans ce contexte. Le Parlement recevra, dans les semaines à suivre, le message relatif à cette initiative ainsi qu'un projet d'acte qui lui est étroitement lié, concernant l'augmentation du fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique.

Construit-on assez ou trop peu en Suisse, et pourquoi? Nombreux sont ceux qui ont dû se poser cette question, en cherchant un nouveau logement à louer ou à acheter ces dernières années. En effet, les prix, qui sont les principaux indicateurs de pénurie, se sont envolés depuis le début du millénaire (voir *illustration*). Ce constat vaut notamment pour les centres-villes où le logement, très demandé, renchérit sans cesse. Autre observation: l'écart s'est nettement creusé entre les loyers proposés sur le marché lors de la conclusion d'un nouveau bail et ceux qui sont acquittés dans le cadre d'un contrat de bail existant.

Cette évolution des prix a récemment relancé la demande de logements abordables et de loyers à meilleur marché. Les coûts du logement représentent, pour la majorité de la population, une part considérable des dépenses. L'envolée des prix peut, par conséquent, grever lourdement le budget des ménages.

La hausse des prix n'est pas une surprise

La flambée des prix ne surprend pas: la demande de logement s'est fortement accrue ces dix à quinze dernières années. Cela peut s'expliquer par l'augmentation de la prospérité due à une évolution économique favorable, la croissance démographique (prove-

nant principalement de l'immigration) et la baisse des taux d'intérêt. La hausse de la demande a, en outre, dû faire face à une offre relativement rigide au moins à court terme, ce qui s'est traduit par un excédent de la demande. En réaction, l'activité s'est intensifiée dans la construction. En 2016, l'offre et la demande étaient, en moyenne, pour la première fois en équilibre depuis 2008 sur l'ensemble du marché suisse, comme le montre une étude menée sur mandat de l'Office fédéral du logement (OFL)¹. La forte hausse des prix était, cependant, autant nécessaire que l'élargissement de l'offre afin de parvenir à ce nouvel équilibre.

Il ne faudrait toutefois pas expliquer l'augmentation des prix uniquement par la demande, ni par des facteurs spécifiques à l'offre, tels que l'évolution des salaires et des coûts d'autres éléments entrant dans la construction. Différentes réglementations influencent grandement l'offre et la demande, donc le prix. En font notamment partie les prescriptions concernant les constructions et les zones, la loi sur l'aménagement du territoire, les règles de construction, la réglementation du marché hypothécaire et le droit du bail.

Du point de vue de la politique écono-

mique, il est en particulier intéressant d'étudier dans quelle mesure la réglementation du marché immobilier a contribué à la rareté du logement et à l'évolution des prix. Les questions suivantes sont cruciales: comment l'élasticité-prix de l'offre de logements dépend-elle de facteurs géographiques et réglementaires? Les loyers proposés augmentent-ils davantage dans un marché réglementé? Quel effet la segmentation du marché entre les loyers existants et les nouveaux – les premiers étant plus faibles que les seconds – a-t-elle sur la mobilité des locataires, sur l'offre de nouveaux logements ou sur l'entretien des logements existants?

Afin d'approfondir ces questions ainsi que d'autres, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a commandé, conjointement avec l'OFL, deux études empiriques qui sont présentées dans ce dossier².

Un droit du bail disputé

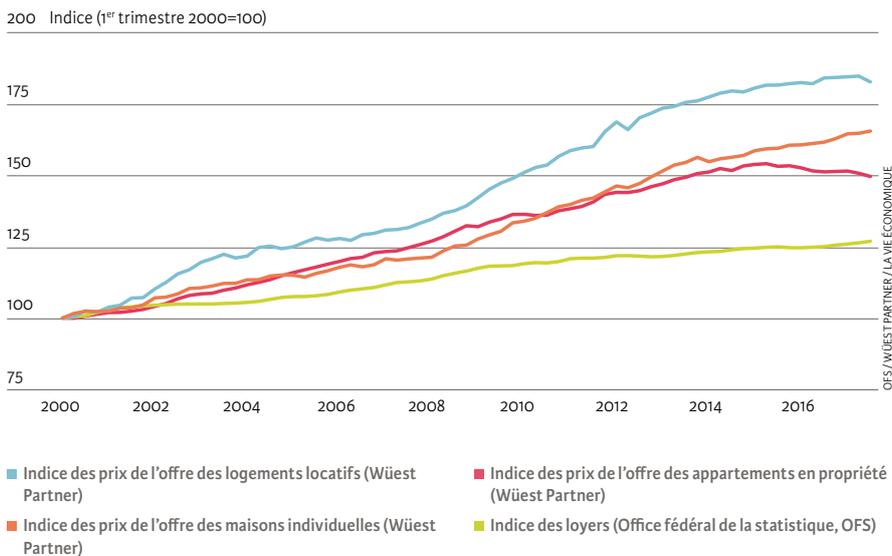
En lien avec la réglementation du marché immobilier, le droit du bail actuel, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1990, joue un rôle clé. Malgré les travaux de révision qui avaient duré plus de dix ans, aussi bien les représentants des locataires que ceux des bailleurs n'ont cessé d'appeler à le modifier, même après l'entrée en vigueur du nouveau droit. L'initiative « Pour des loyers loyaux » a été déposée dès 1997. Le Conseil fédéral a recommandé de la refuser et présenté un contre-projet indirect. Ce dernier prévoyait principalement un système d'indexation et l'usage d'une méthode hédoniste pour évaluer la non conformité des prix sur le marché³. L'initiative et le contre-projet, contre lequel un référendum avait été lancé, ont été refusés lors de votations séparées. Il y a eu par la suite d'autres

² Les études peuvent être consultées sur Seco.admin.ch.

³ Méthode statistique qui définit les loyers proposés sur le marché à l'aide des caractéristiques du logement, de l'immeuble et de la situation.

¹ Communiqué de presse du 12 juillet 2017 sur bwo.admin.ch.

Évolution des prix sur le marché immobilier suisse (2000–2017)



L'écart croissant entre les loyers proposés sur le marché et ceux existants se manifeste dans la différence entre l'indice des prix de l'offre de logements locatifs et l'indice des loyers de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ce dernier indice se fonde principalement sur les loyers existants, mais aussi dans une moindre mesure sur les loyers fixés lors de la conclusion d'un nouveau bail.

tentatives de modifier le droit du bail. Toutes ont échoué au Parlement, voire avant. Ainsi un taux d'intérêt de référence unique pour l'ensemble de la Suisse a été introduit en septembre 2008. Conçu à l'origine comme une solution intermédiaire jusqu'à la mise en œuvre d'un nouveau droit du bail, ce taux est la seule modification du droit du bail de ces 25 dernières années. Il a remplacé le taux d'intérêt déterminant dans chaque canton pour les hypothèques variables, qui était jusqu'alors fixé par la principale banque locale, le plus souvent la banque cantonale.

L'initiative veut davantage de logements abordables

Bien que les différences entre les loyers existants et ceux proposés soient en partie importantes, les études montrent que les premiers seraient en général inférieurs aux seconds même sur un marché non réglementé⁴. Comme on doit en outre tenir compte de be-

soins légitimes en matière de protection, il ne semble pas facile de trouver une meilleure réglementation du droit du bail, d'autant plus que celle en vigueur est relativement libérale en comparaison internationale. Ceci dit, la situation actuelle sur le marché serait peut-être propice à une révision en profondeur du droit du bail.

L'initiative populaire «Davantage de logements abordables» s'inscrit aussi dans les différences observées entre les loyers existants et les nouveaux. Ces dix dernières années, les ménages souhaitant déménager, récemment arrivés ou nouvellement formés ont rencontré des difficultés à louer un logement abordable dans des lieux centraux. L'initiative, déposée en octobre 2016, poursuit aussi l'objectif d'augmenter l'offre en logements bon marché.

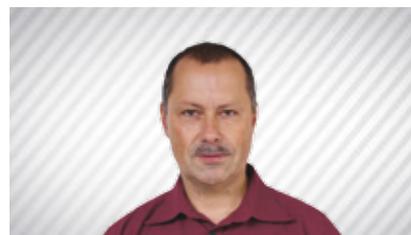
Le Conseil fédéral reconnaît l'importance de cette requête, mais estime que les instruments proposés ne sont pas conformes au marché et ne permettent pas d'atteindre l'objectif. Il a en revanche choisi de lier le rejet de l'initiative à un nouveau crédit-cadre desti-

né à augmenter pendant dix ans la dotation du fonds de roulement⁵ existant pour l'octroi de prêts aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Après la procédure de consultation, le Conseil fédéral a décidé à la fin août de demander au Parlement un crédit-cadre de 250 millions de francs. Celui-ci suffirait, avec les moyens accumulés dans le fonds, à encourager chaque année la construction de quelque 1500 logements d'utilité publique. L'aide financière contribuerait ainsi à ce que la construction de logements d'utilité publique⁶ puisse au moins conserver sa part de marché actuelle, inférieure à 5%. Le message sur cette initiative populaire et sur un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative sera soumis au Parlement ces prochaines semaines.

5 B,S,S. et PSP AG, Aide au logement au moyen de prêts à taux d'intérêt préférentiel du fonds de roulement: analyse de l'exécution et des effets, 2012, OFL, Granges.
6 Sotomo, Le point sur le logement d'utilité publique. Une comparaison avec le locatif et la propriété, 2017, OFL, Granges.



Marc Zahner
Collaborateur scientifique, secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne



Christoph Enzler
Collaborateur scientifique, secteur Questions fondamentales et information, Office fédéral du logement (OFL), Granges

4 Voir l'article de M. Sager à la page 61.