avenir suisse

avenir débat

La réalité des loyers

Huit mythes sur le marché du logement en Suisse

Marco Salvi, avec la collaboration de Patrick Schnell

Remerciements

Les auteurs remercient les membres de la Commission des programmes d'Avenir Suisse et le Prof. Reto Föllmi pour les nombreux conseils et les propositions constructives dans le cadre de leur relecture. La responsabilité du contenu de cette étude incombe uniquement aux auteurs et au Directeur d'Avenir Suisse, Jürg Müller.

Auteurs	Marco Salvi, avec la collaboration de Patrick Schnell
Traduction	Kenza Vionnet
Relecture interne	Marco Salvi
Editeur	Avenir Suisse, *avenir-suisse.ch*
Conception	Ernie Ernst, Olivia Vilarino
Impression	Staffel Medien AG, *staffelmedien.ch*
ISBN	978-3-907453-05-6

Copyright © Août 2023, Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Commander assistent@avenir-suisse.ch, +41 44 445 90 00
Télécharger *avenir-suisse.ch/fr/publication/la-realite-des-loyers/*

Sommaire

Préface 5
Executive Summary 7
Introduction 10

Partie I : Les mythes

Mythe 1 : Nous sommes en pleine crise du logement 13
Mythe 2 : Nous avons pourtant construit tant de bâtiments 18
Mythe 3 : La faute à la libre circulation des personnes 22
Mythe 4 : Peu de logements abordables 26
Mythe 5 : Les particuliers ne construisent pas de logements à loyer modéré 33
Mythe 6 : Les coopératives ne sont pas subventionnées 36
Mythe 7 : La construction de logements d'utilité publique est plus durable 40
Mythe 8 : La densification urbaine n'a pas lieu 44

Partie II : Solutions

Rompre une lance pour la propriété individuelle 47
Aménagement du territoire : prendre les prix au sérieux 52
Droit du bail : meilleur que sa réputation ? 56
Conclusion : les limites de la politique du logement 60

Bibliographie 63

Préface

Les débats autour du logement ont toujours déchaîné les passions. Rien de surprenant, car notre lieu de vie est un élément central de notre quotidien. Un déménagement marque souvent un tournant dans une vie. Il s'agit d'une étape empreinte d'émotions, d'autant plus qu'on ne peut pas toujours trouver un autre logement dans un environnement qui nous est familier, par exemple, lorsque l'on a besoin de plus de place pour fonder une famille.

La question du logement étant très personnelle, les débats politiques sont de plus en plus rares. Il manque des chiffres et des faits. C'est précisément là qu'intervient la présente étude. Marco Salvi a passé au crible certaines idées reçues que l'on entend souvent. Ses conclusions sont étonnantes, compte tenu des discussions actuelles. La plupart de ses analyses montrent à quel point la situation n'est pas exceptionnelle, une fois replacée dans son contexte historique.

Comment expliquer les divergences entre cette analyse et le débat public très animé ? La première explication réside probablement dans le caractère émotionnel du sujet. Les discussions sont donc menées de manière plutôt subjective. Puis, comme souligné dans cette étude, il existe de grandes différences régionales : dans certaines villes, la situation est plus tendue qu'ailleurs. C'est notamment le cas de l'Arc lémanique. De nombreux professionnels des médias et de la culture y vivent et jouent un rôle central dans la formation de l'opinion publique en Suisse.

Enfin, un élément essentiel : les discussions sur la pénurie de logements devraient également porter sur les changements sociétaux. La Suisse a connu une forte croissance au cours des deux dernières décennies. La transformation du paysage urbain et rural en est la preuve. Si on parle beaucoup des difficultés à trouver un logement à son entourage, un malaise général se dégage également dans les débats sur la politique du logement.

La présente étude contribuera, nous l'espérons, à rendre plus objectif le débat en cours sur la pénurie de logements. Marco Salvi démontre que les idées reçues, souvent répandues et exagérées, sont difficiles à défendre. Il souligne également de manière nuancée qu'en observant la situation de plus près, certains mythes se révèlent être des demi-vérités. En résumé, il est d'avis que le marché suisse du logement (locatif) est, à bien des égards, meilleur que sa réputation actuelle.

Jürg Müller
Directeur d'Avenir Suisse

Executive Summary

Ces dernières années, les principaux indicateurs du marché suisse du logement étaient principalement positifs : les coûts du logement ont augmenté au même rythme que les revenus, tout comme la surface et la qualité des logements. En revanche, à en croire la plupart des milieux politiques, nous nous trouvons actuellement dans une situation de crise aiguë du logement, qui justifie des interventions de plus en plus drastiques sur le marché locatif. Pour expliquer cette situation, on ne cesse de répéter d'anciens mythes concernant le marché locatif suisse et on en ajoute quelques nouveaux.

Actuellement, peu d'éléments indiquent une hausse nationale des loyers à long terme. Il existe bien entendu des différences régionales considérables. Ainsi, dans les grandes villes, les loyers des baux nouvellement conclus sont depuis quelques années nettement supérieurs aux loyers existants. Cette différence se réduit toutefois en dehors des centres. Nous abordons également la **disponibilité des logements,** telle qu'elle est représentée par le taux de vacance. Le taux de vacance « naturel » marque la limite critique entre la hausse et la baisse des loyers. Selon nos estimations, cette limite est de 1,1 % (± 0,3 %). Les prévisions pour cette année indiquent un taux de vacance d'1 %, ce qui fait que la situation sur le marché du logement ne semble pas (encore) inquiétante.

Les principaux facteurs qui déterminent la demande de logements sont le revenu des ménages et la démographie. Depuis les années 2010, les facteurs démographiques jouent un rôle dominant : l'immigration en est un, mais il en a d'autres. Du côté de l'offre, nous estimons qu'il faudrait construire actuellement environ 10 000 unités supplémentaires par an pour garantir des loyers réels constants. Les recours et les obstacles juridiques freinent la **réalisation rapide des projets de construction,** en particulier dans les grandes villes. Ces retards sont de plus en plus fréquents, car là où l'on a déjà construit, les intérêts concurrents sont plus fréquents.

Depuis l'entrée en vigueur de **l'accord sur la libre circulation des personnes** (ALCP), on observe une hausse de 103 % des prix des logements en propriété entre 2000 et 2022. Toutefois, cette hausse n'est pas uniquement due à l'immigration ; la baisse des taux d'intérêt a également joué un rôle prépondérant. Une étude de l'Université de Fribourg analyse les répercussions de la migration sur l'évolution des prix et des loyers. Entre 2002 et 2012, la hausse totale des prix due à l'ALCP s'est élevée à environ 20 %. Ainsi, seuls 10 à 25 % de la hausse des prix durant cette période étaient imputables à l'ALCP. Le marché immobilier a réagi aux hausses de prix en augmentant les constructions, de sorte que l'on ne peut plus constater d'effets mesurables de l'ALCP sur les prix de l'immobilier.

Ecart entre les nouveaux loyers et les loyers existants

Alors que les nouveaux loyers ont augmenté ces dernières années, l'adaptation des loyers existants a été indexée à l'inflation et au taux d'intérêt de référence, ce qui a entraîné une **différence entre les nouveaux loyers et les loyers existants.** Par rapport au prix du marché, les loyers existants sont souvent abordables, surtout dans les grandes villes, ce qui explique le très faible taux de vacance. Globalement, la part des postes budgétaires « logement et énergie » dans le revenu brut des ménages est stable depuis des décennies, à environ 15 %. Bien entendu, cette situation n'est pas identique pour tous les ménages. Ainsi, la charge locative des retraités vivant seuls correspond à 35 % du revenu brut. Toutefois, les retraités sont également ceux qui consomment le plus de surface habitable.

Pour les représentants des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, les investisseurs privés ne fournissent pas suffisamment de **logements abordables** en raison de leur intérêt pour le rendement. Cette vision méconnaît un mode de fonctionnement fondamental du marché du logement : le « filtering ». Ce processus d'amortissement fait que les logements deviennent moins chers au cours de leur cycle de vie, du moins par rapport aux nouvelles constructions. Chaque année, on estime qu'environ 40 000 logements viennent s'ajouter au pool de logements à prix modérés. Sur le marché du logement (en grande partie privé), il s'agit de la plus grande source de logements à loyer modéré.

Les **coopératives d'habitation** sont régulièrement présentées comme la solution à la prétendue crise de l'accès aux logements, car elles sont censées s'autofinancer. Toutefois, cette affirmation peut être contestée lorsque l'on s'intéresse à l'obtention de prêts hypothécaires. Ici, les garanties de la Confédération, entre autres, facilitent le financement. Toutefois, c'est essentiellement le renoncement à la rente foncière – qui compte pour le rendement des fonds propres chez les investisseurs privés – qui explique la différence entre les loyers basés sur les coûts et ceux basés sur le marché. Les importantes plus-values foncières ont permis aux coopératives urbaines de se procurer des capitaux et d'accélérer ainsi les nouveaux développements. Les coopératives ont donc profité d'une spéculation foncière réussie. Toutefois, en l'absence de taux préférentiels sur les droits de construction, de dons de terrains ou de contributions d'amortissement des pouvoirs publics, elles sont aujourd'hui rarement compétitives sur le marché foncier, ce qui se traduit en fin de compte par une faible part de marché (2,8 % des ménages).

Par ailleurs, il est nécessaire de revoir le discours des coopératives concernant la durabilité. Notre analyse montre que la densité de construction des immeubles d'habitation des investisseurs privés est plus élevée que celle des propriétaires d'utilité publique dans presque tous les arrondissements de la ville de Zurich.

Régulation du marché locatif pour les locataires et les bailleurs

Lorsqu'il s'agit d'évaluer les risques immobiliers pour l'économie nationale, les autorités des marchés financiers considèrent que les fluctuations des prix de l'immobilier constituent le risque le plus important. Or, la **propriété du logement** offre d'importantes possibilités de couverture, en particulier contre le risque de futures hausses de loyer. La réglementation macroprudentielle a entraîné une baisse du taux de propriété en Suisse depuis 2015. Ainsi, c'est précisément le taux d'intérêt notionnel élevé pratiqué par les banques qui constitue un obstacle pour de nombreux ménages. Or, ce taux se base sur une moyenne historique obsolète. Il faudrait disposer d'une mesure prospective qui tienne compte des attentes du marché.

La révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) a fait progresser la densification. Toutefois, elle est également considérée comme la cause de la faiblesse actuelle des investissements actuels dans la construction de logements. La LAT a entraîné un moratoire sur les classements en zone à bâtir, ce qui limite la **disponibilité des terrains à bâtir.** Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives. Néanmoins, lors de la définition ou de l'adaptation des zones à bâtir, l'aménagement du territoire devrait davantage veiller à ce que des prix similaires soient obtenus pour les terrains à bâtir, quelle que soit leur utilisation. Un regard sur des approches alternatives telles que le système japonais d'organisation par zones pourrait favoriser la flexibilité.

Une réglementation fonctionnelle, flexible et équitable du marché de la location est dans l'intérêt tant des locataires que des bailleurs. Dans les sondages, le droit du bail actuel a obtenu des résultats étonnamment bons. Un durcissement tel que celui qui figure dans la réglementation genevoise, et maintenant bâloise, (voir LDTR) n'est dans l'intérêt à long terme ni des locataires, ni des bailleurs. Les ménages mobiles – les jeunes, les divorcés, les immigrés – paient, sous forme de loyers initiaux plus élevés et de frais de recherche, pour les locataires établis de longue date. Les anciens locataires vivent dans des logements bon marché, mais mal entretenus.

Conclusion : les limites de la politique du logement

Le sol est une ressource rare. La politique suisse a du mal à admettre cette lapalissade. Même les représentants des partis qui, d'habitude, ne tardent pas à dénoncer les conséquences lorsque les ressources sont négociées à un prix inférieur à leur valeur, semblent avoir reconnu une grande exception dans le cas du logement. Selon eux, tout doit être « abordable » sur ce marché. En fin de compte, le prix élevé du foncier, des loyers et des prix de l'immobilier en Suisse sont surtout une conséquence de notre prospérité. Ils sont élevés parce que les revenus sont élevés dans notre pays. La mise à disposition de logements à un prix inférieur à leur valeur entraîne une redistribution peu transparente et injuste. Les logements ne sont pas adaptés pour servir de vecteur à la politique sociale. Notre Etat social a développé de meilleurs instruments à cet effet.

Introduction

Partons d'un marché du logement présentant les caractéristiques suivantes :

- la majorité des ménages n'a pas connu d'augmentation de loyer depuis vingt ans
- les coûts de logement augmentent globalement au même rythme que les revenus
- une majorité de logements à loyer « modéré »
- un taux de vacance supérieur à la moyenne sur plusieurs années
- une surface habitable toujours plus grande par personne
- une qualité des logements en hausse de manière générale et
- une densification des zones d'habitation

S'agit-il d'un vœu pieux, voire du nirvana ? En aucun cas. Il s'agit là d'une description de la situation actuelle du marché locatif en Suisse. Si vous avez des doutes, lisez la suite.

En revanche, à en croire les médias, les représentants d'intérêts et les politiciens de différents partis, nous nous trouvons actuellement dans une situation de crise aiguë du logement (mythe 1, p. 13). S'agit-il d'un simple message alarmiste en pleine année électorale, pauvre en événements ? Une telle affirmation serait tout aussi présomptueuse, car les préoccupations actuelles des locataires sont réelles, même si elles concernent surtout l'avenir.

En ce moment, on observe un risque que la hausse des taux hypothécaires déclenche une nouvelle augmentation des loyers existants, à savoir des baux en cours. Cela est d'autant plus probable que, grâce à la bonne conjoncture, à l'augmentation de l'immigration et à la modification de la composition des ménages, les loyers du marché sont nettement plus élevés dans les grandes villes et qu'il existe donc une marge de manœuvre pour une hausse des loyers existants (mythe 3, p. 22).

Mais c'est l'évolution de l'offre, c'est-à-dire le recul de l'activité de construction, qui est le plus préoccupant. Au cours des deux dernières années, les investissements dans la construction ont reculé d'environ 10 % en termes réels (Siegrist, 2023). Selon nos estimations, on construit actuellement en Suisse environ 10 000 logements de moins par an que ce qui serait nécessaire pour que les loyers n'augmentent pas plus que l'inflation (mythe 2, p. 19). Il est bien possible que cette baisse des investissements soit bientôt terminée. La crise liée au Covid d'abord, puis la forte hausse des prix de la construction qui s'en est suivie, ont nui aux plans de nombreux investisseurs. Des projets ont été reportés en prévision d'une baisse ultérieure des prix de la construction.

Toutefois, certains considèrent que l'évolution de l'offre est aussi la conséquence structurelle de procédures de permis de construire toujours

plus complexes, de prescriptions obsolètes en matière de protection des nuisances sonores, de recours sans fin et d'un aménagement du territoire contradictoire. Comme illustré au mythe 2, il n'est pas possible de distinguer strictement les causes possibles de la baisse des investissements. Il est évident que le marché du logement est actuellement confronté à une combinaison défavorable de différents facteurs.

Les milieux politiques regorgent déjà d'idées peu élaborées sur la manière de lutter contre la « crise du logement » diagnostiquée. Les effets de ces propositions peuvent être résumés en une phrase : « stimuler la demande, restreindre l'offre ». Certains veulent rendre les adaptations de loyer encore plus difficiles avec de nouvelles réglementations (par exemple après une rénovation), tandis que d'autres veulent imposer un loyer basé plus strictement sur les coûts. Pour savoir où cela mène, il suffit de se rendre au bout du lac Léman. Ainsi, suite à la crise du logement des années 1980, Genève a fixé avec précision le prix que les loyers peuvent atteindre après une rénovation. Résultat : comme souligné à la page 57, les investisseurs rechignent à rénover et le canton possède aujourd'hui le parc immobilier le plus vétuste de Suisse. En raison de la réglementation, les nouvelles constructions n'ont été planifiées, dans la plupart des cas, qu'en rase campagne. Aujourd'hui, ces nouveaux logements arrivent enfin sur le marché, avec vingt ans de retard.

Les milieux politiques regorgent déjà d'idées peu élaborées sur la manière de lutter contre la crise du logement.

D'autres encore militent pour une promotion accrue de la construction de logements coopératifs, car les locataires paient des loyers moins élevés que la majorité de la population. Cependant, pour tous ceux qui n'ont pas la chance d'habiter dans une coopérative, les inconvénients prédominent (mythe 6, p. 36). En effet, les personnes qui habitent dans un logement coopératif ne le quitteront pas de sitôt, même s'il ne correspond plus à leurs besoins. De ce fait, la rotation des logements locatifs diminue globalement, en particulier dans les endroits attrayants. Les personnes à la recherche d'un logement (les jeunes, les divorcés, les actifs) sont alors confrontées à des coûts de recherche supplémentaires considérables.

Les revendications des logements coopératifs ne sont pas surprenantes. Elles s'inscrivent dans une longue tradition qui croit pouvoir échapper à la rareté inhérente de la ressource sol par des interventions étatiques. Toutefois, ce faisant, elles risquent justement de renforcer la pénurie : comme nous l'analysons à la partie II (p. 52), c'est précisément l'insensibilité des coopératives par rapport à la valeur du foncier qui les conduits à une faible utilisation des terrains dans leur ensemble et donc à une densification retardée, par rapport aux investisseurs privés.

Parallèlement, de nouveaux acteurs plus radicaux ont également vu le jour, qui remettent en question le principe selon lequel l'augmentation de l'offre et la densification des espaces résidentiels urbains minimisent des coûts du logement. On peut les regrouper sous le terme générique de « sceptiques de l'offre ». Les nouvelles constructions stimuleraient uniquement la gentrification et évinceraient les habitants actuels. Une étude me-

née par des chercheurs de l'EPFZ est emblématique à cet égard : elle est censée démontrer que l'activité de construction de nouveaux bâtiments dans la ville de Zurich a entraîné des effets d'éviction massifs (Kaufmann, 2023).

Avec la présente publication, nous souhaitons aborder ces nouveaux mythes, ainsi que quelques anciennes idées reçues, concernant le marché du logement en Suisse. L'objectif n'est pas de présenter une étude exhaustive sur l'état et l'évolution du marché immobilier. L'académisation de l'économie immobilière produit en permanence un nombre considérable d'études sur tous les aspects du marché immobilier. Nous vous renvoyons aux plus intéressantes d'entre elles, mais ne souhaitons pas les répéter ici.[1]

Nous voulons également éviter de dresser une longue liste de propositions de réforme plus ou moins originales. Bien entendu, le marché du logement a besoin de réformes, et nous aborderons quelques propositions nouvelles et récentes dans la dernière partie de la publication. Car le message le plus important est probablement celui-ci : le marché suisse du logement (locatif) est, à bien des égards, meilleur que sa réputation actuelle. Le simple fait qu'il existe encore un marché locatif en témoigne. La question est de savoir si cela continuera d'être le cas à l'avenir.

Le marché suisse du logement est, à bien des égards, meilleur que sa réputation actuelle.

1 Bodmer (2023) fournit une excellente introduction à l'économie immobilière, avec un accent particulier sur la Suisse.

Partie I: Les mythes

Mythe 1: Nous sommes en pleine crise du logement

Les médias donnent actuellement l'impression qu'il y aurait une grave crise du logement en Suisse. Le sujet est virulent et cette estimation a même poussé le Conseil fédéral à convoquer une table ronde en mai 2023. Cette prétendue crise peut-elle être quantifiée ? Une écrivaine connue aurait récemment reçu 62 réponses négatives à ses demandes de logement.[2] Mais existe-t-il des indices plus concrets ? Commençons par analyser l'évolution de ce qui est probablement l'indicateur le plus important de la crise du logement : les loyers. Notre analyse porte sur deux angles :

01_ **Les loyers existants :** Il s'agit des loyers inscrits actuellement dans les baux, tels qu'ils sont principalement enregistrés par l'indice des loyers de l'Office fédéral de la statistique (OFS).[3] Pendant la durée du contrat, leur adaptation est fortement limitée par les dispositions du droit du bail. Les augmentations de loyer ne sont par exemple possibles qu'en cas d'inflation générale, d'augmentation spécifique des coûts ou de hausse des taux d'intérêt. En particulier, les évolutions du côté de la demande n'influencent guère la modification des loyers existants.

02_ **Les loyers des baux nouvellement conclus :** Ils représentent le « loyer marginal », c'est-à-dire le loyer d'une unité supplémentaire arrivant sur le marché du logement. Les loyers des baux nouvellement conclus ou les loyers de l'offre sont plus proches que les loyers existants des loyers hypothétiques du marché, tels qu'ils se formeraient par le simple jeu de l'offre et de la demande. Il faut parler de loyer de marché « hypothétique », car en Suisse, tous les contrats de location – y compris ceux des logements nouvellement loués – sont soumis à la régulation des loyers.[4] Toutefois, les adaptations de loyer sont de facto surtout possibles pour les nouvelles locations. Ainsi, les indices des loyers de l'offre reflètent au mieux les conditions du marché du logement à un moment donné. Si le logement se raréfie, les loyers proposés sont généralement les premiers à s'en rendre compte.[5]

2 « Une écrivaine suisse s'inscrit pour 62 appartements, mais n'en obtient aucun », Watson.ch (11.01.2023)

3 L'IPC se base sur un échantillon représentatif de tous les logements de Suisse. Comme seuls 10 % environ de tous les contrats de location sont conclus chaque année, les « anciens loyers » dominent cet échantillon.

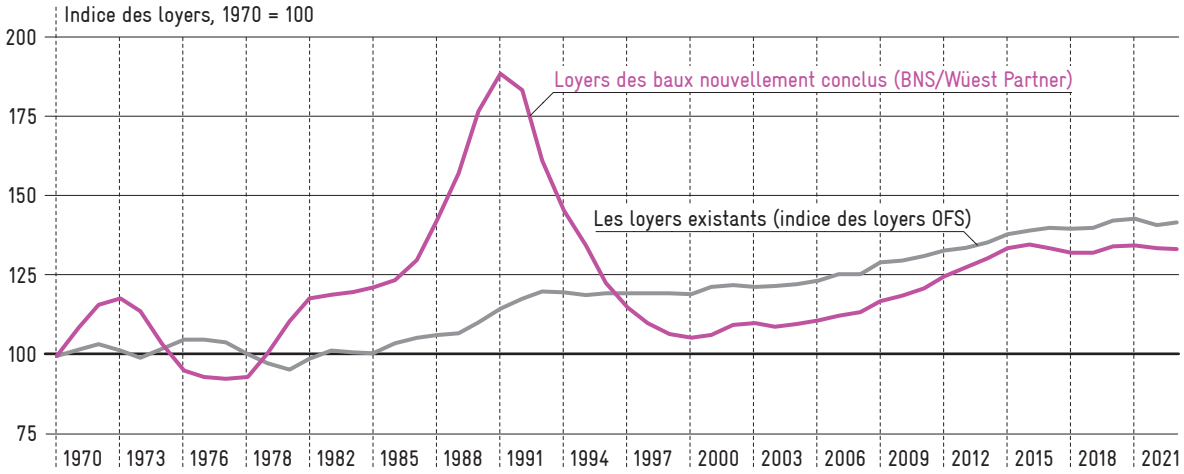
4 La fixation des loyers est plus libre pour les appartements de luxe et les maisons individuelles. Ceux-ci constituent toutefois une petite partie des immeubles loués.

5 Les loyers effectivement conclus dans les nouveaux baux ne diffèrent généralement que très peu des loyers proposés. La question de la représentativité de ces indices reste néanmoins ouverte dans une certaine mesure. Les conditions et la probabilité d'insertion dépendent probablement de l'évolution des loyers. Il existe également des écarts inexpliqués entre les séries de données de la BNS/Wüest Partner et d'autres indices des loyers proposés, comme ceux de Homegate.

Figure 1.1

Deux indices pour le marché locatif suisse

Si les loyers des baux nouvellement conclus ont été supérieurs aux loyers existants pendant une longue période, ils ont également augmenté par la suite. Actuellement, rien ne laisse présager un renchérissement des loyers à l'échelle nationale. Les deux courbes sont corrigées de l'inflation générale.



Source: BFS, SNB/Wüest Partner

A la figure 1.1, les deux séries d'indices sont corrigées de l'augmentation générale des prix à la consommation. Cela permet d'illustrer la variation relative des prix du logement par rapport à d'autres catégories de dépenses. Comme le montre la figure, l'évolution des loyers réels en Suisse depuis 1970 n'a pas du tout été linéaire. Les phases de forte hausse des loyers des nouveaux baux ont toujours été interrompues par des crises immobilières plus ou moins marquées. Si ces loyers ont été supérieurs aux anciens baux pendant une longue période, ces derniers ont également augmenté par la suite. Ainsi, la variation des loyers marginaux permet de dégager une tendance générale pour l'évolution future des loyers moyens. Comme le montre la figure 1.1, il n'y a pas encore beaucoup de signes d'un renchérissement durable des loyers à l'échelle nationale. Entre 2010 et 2023, des nouveaux baux ont même eu tendance à baisser.[6] Cela s'accorde mal avec la thèse d'une situation d'urgence aiguë.

Il existe évidemment des différences régionales considérables. Par exemple, dans la ville de Zurich, les loyers marginaux ont augmenté nettement plus (de près de 10 % depuis fin 2021) que la moyenne. Et ce, tant par rapport au canton de Zurich qu'en comparaison nationale. La situation est similaire à Genève et à Bâle (Homegate, 2023). Ainsi, dans les grandes villes, les nouveaux loyers des logements sont depuis quelques années nettement supérieurs aux loyers existants. Toutefois, cet écart se réduit consi-

6 Il convient toutefois de noter que des indices alternatifs, tels que celui du site en ligne homegate.ch, ont enregistré une hausse modeste des nouveaux loyers au cours de la période 2010–2022.

dérablement dès que l'on s'éloigne de quelques kilomètres seulement des centres.[7]

S'inquiéter de la diminution des logements vacants

Dans le contexte de la prétendue crise du logement, on ne s'intéresse pas seulement aux loyers, mais aussi à la disponibilité des logements, telle qu'elle est représentée par le taux de vacance. Cet indicateur est controversé, car il n'est pas nécessaire qu'un logement soit vraiment vide pour qu'il soit disponible. Même dans les villes où, selon le recensement officiel, il n'y a pratiquement pas de logements vacants, on trouve à tout moment des centaines d'objets proposés à la location sur les portails en ligne. Dans la ville de Zurich, le «Ground Zero» de la crise du logement, où seuls 161 logements étaient vides à la mi-2022 selon le recensement officiel, on compte environ 2300 déménagements par mois (Rey, 2020). Un faible taux de logements vacants pourrait en outre être perçu positivement: comme le signe que le parc immobilier est utilisé à sa pleine capacité (et sans gaspillage).

A cela s'ajoute le fait que les logements vacants ne sont pas dispersés dans tout le pays de manière aléatoire. Alors que lors du dernier recensement en 2022, le taux de logements vacants était en moyenne de 1,3 % en Suisse, soit un peu plus de 15 % de moins qu'un an auparavant, il était deux fois plus élevé dans certaines parties de la Suisse orientale ou dans le canton de Soleure. Dans le Jura bernois, de nombreuses communes affichent 10 % ou plus de logements vacants. Ce décalage qualitatif et spatial entre l'offre et la demande explique pourquoi le taux de logements vacants est à lui seul une mesure peu pertinente. Il peut néanmoins fournir des indications utiles sur la structure du marché.

Le taux de vacance «naturel» est de 1,1 %. La dernière fois que ce seuil a été clairement franchi à la baisse, c'était dans les années 1980.

Mais pour cela, il faut un critère de mesure qui reflète l'ampleur du «décalage» structurel entre l'offre et la demande sur le marché du logement. Ce critère est le taux de vacance «naturel». Il marque le seuil critique entre la hausse et la baisse générale des loyers. Les valeurs supérieures à ce seuil entraînent une baisse des loyers corrigés de l'inflation dans toute la Suisse. En revanche, si le taux de vacance «naturel» des logements n'est pas atteint, il faut s'attendre à un renchérissement réel des coûts du logement pour les ménages locataires.

Selon nos estimations, le taux de vacance «naturel» sur le marché suisse est de 1,1 % (± 0,3 %).[8] La dernière fois que ce seuil a été clairement franchi à la baisse, c'était dans les années 1980, lorsque les taux de vacance sont restés longtemps autour de 0,5 %. En revanche, à partir de 2015, le taux effectif a toujours été supérieur au taux naturel de logements vacants, même si ce n'est que de justesse en 2022. Pour l'année en cours, on pré-

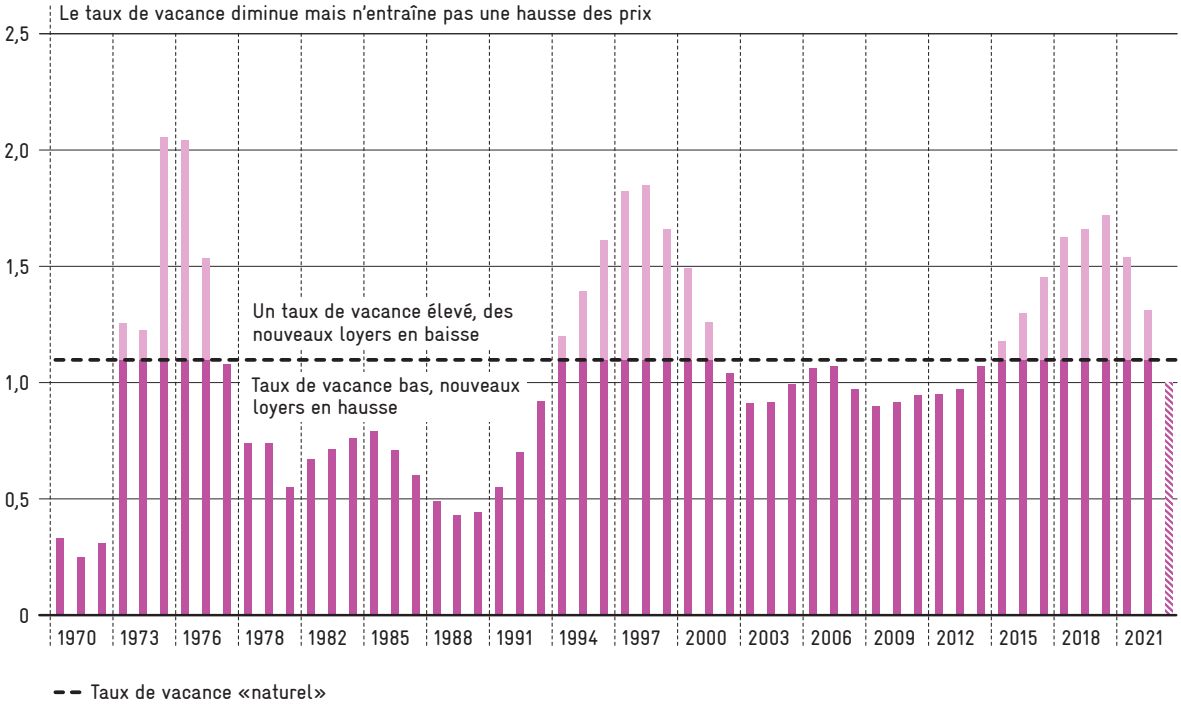
7 Voir Schläpfer (2023) pour une analyse détaillée de la situation dans l'agglomération de Zurich.

8 Le taux de vacance «naturel» a été estimé à l'aide de données portant sur la période 1970–2022. Pour ce faire, le taux de croissance réel des loyers de l'offre a été ajusté au taux de logements vacants (et ses écarts).

Figure 1.2

Le taux de vacance diminue mais n'entraîne pas une hausse des prix

Selon nos estimations, le taux de vacance « naturel » sur le marché suisse est d'environ 1,1%. C'est dans les années 1980 que ce taux a été largement dépassé pour la dernière fois, alors que les logements vacants ont longtemps stagné autour de 0,5%. A partir de 2015, le taux effectif a en revanche toujours été supérieur au taux de vacance « naturel », même si l'écart est moindre en 2022.



Source: BFS, Avenir Suisse

voit que le taux de logements vacants devrait se situer à 1% (Kubli, 2023a). Pour la première fois depuis 2014, le taux de vacance serait donc légèrement inférieur à ce chiffre. Toutefois, même dans ce cas, la situation sur le marché suisse du logement ne serait ni particulière, ni dramatique.

Un discours trop alarmiste

Tout est donc alarmiste? Une telle affirmation serait certainement déplacée. Comparé à d'autres biens et services, le logement en Suisse est effectivement plus cher au fil des ans. Dans l'ensemble, le loyer moyen en Suisse a augmenté d'un tiers en termes réels au cours des 50 dernières années, soit d'environ 0,5% par an. Comme nous l'illustrons dans le chapitre suivant, il faut relativiser cette hausse des loyers sur plusieurs années si l'on considère que les revenus, mesurés par l'évolution du produit intérieur brut (PIB), ont presque doublé.

Les inquiétudes actuelles des locataires sont donc réelles, mais elles concernent surtout l'avenir: il existe un risque que la hausse des taux hypothécaires déclenche une augmentation des loyers existants (la première est annoncée pour octobre 2023). Mais nous sommes actuellement loin

d'une «crise du logement» telle que la Suisse l'a connue pour la dernière fois dans les années 1980.

Mythe 2 : Nous avons pourtant construit tant de bâtiments

Comment s'est produite l'évolution des loyers présentée au mythe 1, telle qu'elle est reflétée par la hausse des « loyers marginaux » et la baisse des taux de vacance qui devraient bientôt tomber en dessous du taux naturel de vacance des logements ?

Les facteurs de la demande

Considérons d'abord les facteurs de la demande de logements. Ceux-ci sont bien connus des économistes (Zabel, 2004). Trois règles simples, ou plutôt des régularités, nous permettent de suivre leur évolution :

01_ **Le revenu des ménages :** La demande individuelle de logement augmente entre 0,7 et 1 % pour chaque pourcent supplémentaire de revenu du ménage.

02_ **La démographie :** La demande totale est directement proportionnelle au nombre de ménages. Pour chaque augmentation de 1 % du nombre de ménages, la demande de logements augmente également de 1 %.

03_ **Les prix (des loyers) :** La demande de logements diminue de 0,3 à 0,8 % pour chaque augmentation de 1 % des loyers réels. Toutefois, les ajustements sont faibles à court terme, car la consommation de logement des ménages ne s'adapte pas immédiatement.

Sur la base de ces valeurs empiriques, il est possible d'estimer l'évolution à long terme de la demande de logements en Suisse. L'évolution des revenus est comparée à la croissance du PIB par habitant, corrigée de l'inflation, l'évolution démographique avec le nombre de ménages. Nous disposons de données à partir de 1970 (voir figure 2.1).

C'est pendant la phase de haute conjoncture des années 1980 que la Suisse a enregistré les taux de croissance les plus élevés de la demande de logements. Entre 1980 et 1989, le revenu réel par ménage a augmenté de 0,7 % par an. A cela s'est ajoutée une forte augmentation du nombre de ménages. Ceux-ci ont augmenté de 400 000 unités en 10 ans, soit un peu plus de 1,5 % par an. La croissance des ménages a donc été plus forte que celle de la population, ce qui a entraîné une réduction marquée de l'occupation des logements : de 2,6 personnes par ménage en 1980 à 2,3 dix ans plus tard. A titre de comparaison, depuis 1990, la taille moyenne des ménages n'a diminué que de 0,1 personne supplémentaire.

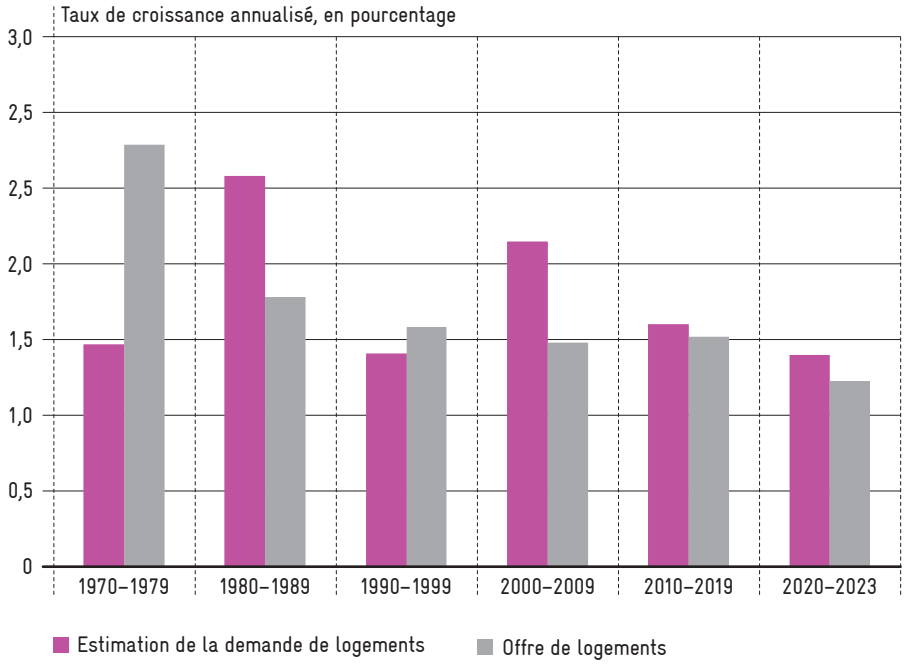
Comparée à celle des années 1980, la croissance de la demande dans les années 2010 semble modeste.

Comparée à celle des années 1980, la croissance de la demande dans les années 2010 semble modeste. Cela s'explique principalement par un ralentissement de la croissance des revenus des ménages (+0,2 % par an et par ménage). En revanche, la formation des ménages est restée soutenue (+1,2 % par an), notamment sous l'impulsion d'une immigration relativement importante (voir à ce sujet le mythe 3). L'évolution actuelle (2019–2023),

Figure 2.1

L'offre ne suit pas la demande

Comparée aux années 1980, l'augmentation de la demande dans les années 2010 semble modeste. Alors que jusqu'en 2010, la demande de logements dépendait fortement de l'évolution des revenus, ce sont les facteurs démographiques qui dominent depuis.



Source: BFS, SNB, Avenir Suisse

qui englobe également les années de pandémie, est un peu plus modérée. Ainsi, alors que l'évolution de la demande dépendait fortement de l'évolution des revenus jusqu'en 2010, ce sont les facteurs démographiques qui dominent depuis 2010.

Il manque 10 000 logements par an

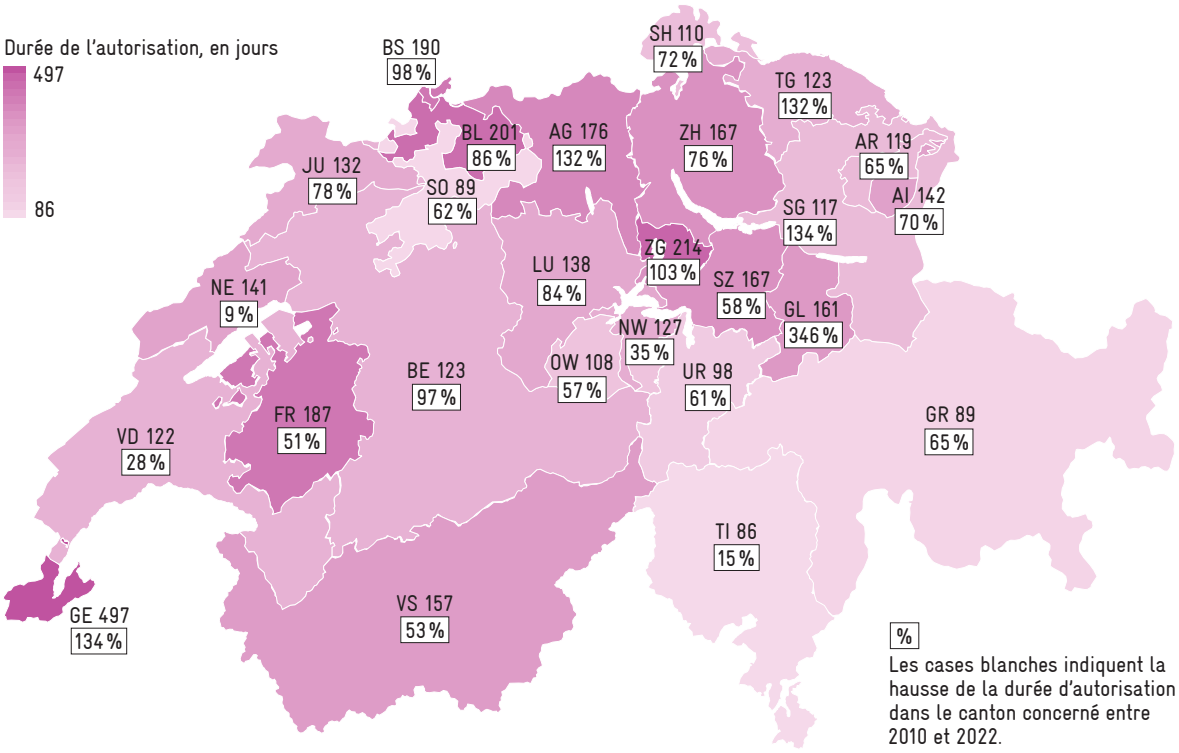
L'offre, c'est-à-dire le parc immobilier, s'oppose à l'évolution de la demande présentée ci-dessus. Celui-ci évolue en fonction des nouvelles constructions, des changements d'affectation et des démolitions. Entre 1970 et 1980, l'offre de logements a augmenté de 2,5 % par an, un taux de construction qui n'a plus jamais été atteint depuis, ni en termes relatifs, ni en termes absolus. Le boom (et le crash) de la construction des années 1970 a été d'autant plus spectaculaire que l'activité de construction de logements s'est fortement concentrée sur la première moitié de la décennie. Ainsi, en 1974, environ 87 000 nouveaux logements ont été construits, alors que deux ans plus tard, ce chiffre n'était plus que d'environ 30 000.

Même si ce pic n'a plus jamais été atteint, l'expansion du parc immobilier a été considérable au cours des 15 dernières années. La demande supplémentaire liée à l'immigration et la hausse des loyers réels ont stimulé la construction de logements (pour plus de détails, voir le mythe 3).

Figure 2.2

Les offices et les recours freinent le processus d'autorisation

Au cours des dix dernières années, le temps écoulé entre la demande et l'autorisation de construire s'est prolongé de 67 % dans toute la Suisse. Dans le canton de Genève, le délai d'autorisation atteint presque 500 jours, soit plus du double de celui de 2010.



Source : ZKB, Baublatt

Mais on observe toujours des périodes creuses, plus ou moins temporaires. Ainsi, l'activité de construction est actuellement plus faible (1,1 % par an) qu'au cours des cinq décennies précédentes.

Le modèle ci-dessus nous permet même d'estimer (grossièrement) le déficit de l'offre. Selon nos calculs, il faudrait doter le parc immobilier d'environ 10 000 unités supplémentaires par an pour que les loyers réels restent constants. Ce n'est pas rien, mais le déficit a déjà été bien plus important par le passé : entre 2000 et 2009, il manquait environ 25 000 logements par an. En revanche, dans les années 1970, l'augmentation de l'offre aurait dû être divisée par deux pour éviter une baisse des loyers. De ce point de vue, le crash du marché immobilier des années 1970 était bien plus important que celui des années 1990.

Dans la situation actuelle, il devrait toutefois être de plus en plus difficile de résorber l'excédent de demande existant. En effet, les projets de construction ne peuvent pas être réalisés du jour au lendemain. Selon les évaluations de la Banque cantonale de Zurich, le temps écoulé entre la demande de permis de construire et l'autorisation de construire a augmenté de 67 % au cours des dix dernières années dans toute la Suisse (voir figure 2.2). Là où la demande est la plus forte, à savoir dans les grandes villes,

il a même doublé (Kubli, 2023). La cause en est probablement l'augmentation de la fréquence des recours. Le changement de pratique du Tribunal fédéral en 2016 concernant la protection contre le bruit a probablement contribué à la situation actuelle. Cette tendance est par ailleurs renforcée par la diminution de l'activité de construction dans les « zones vertes ». Là où il y a déjà des constructions, les intérêts concurrents sont plus fréquents et les recours augmentent par conséquent.

Mythe 3 : La faute à la libre circulation des personnes

La demande de logements augmente-t-elle en raison de l'immigration, notamment de l'immigration en provenance de l'UE ? Et la contribution de l'immigration au renchérissement des loyers et des prix de l'immobilier a-t-elle augmenté depuis l'entrée en vigueur des accords de libre circulation entre la Suisse et les Etats membres de l'UE ? Nous examinons ses questions, qui ont une grande portée politique, ci-après.

Les loyers et les prix ne sont pas les mêmes

La libéralisation de l'immigration en provenance de l'UE, qui a débuté au tournant du millénaire avec la conclusion des accords sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec l'UE, a coïncidé avec une forte hausse des prix des logements en propriété de 103 % en termes réels entre 2000 et 2022. Ceci est souvent cité comme une preuve que l'immigration a eu un fort effet sur le marché immobilier suisse.

Le fait que les prix de l'immobilier en Suisse aient augmenté nettement plus que les loyers entre 2000 et 2022 (les nouveaux loyers ont augmenté de 21 % relativement modeste à l'échelle nationale et en termes réels) indique toutefois que l'immigration ne peut pas avoir été le seul élément de hausse des prix sur le marché des logements en propriété. On sait notamment que la baisse des taux d'intérêt, telle qu'elle a été observée durant cette période, entraîne également une hausse des prix des logements en propriété. À partir de la seconde moitié des années 1990 et jusqu'en 2022, les taux d'intérêt hypothécaires ont baissé de 7 % à 1 %. Les prix de l'immobilier peuvent donc augmenter même en l'absence de crise du logement, c'est-à-dire avec ou sans immigration. En effet, la hausse des prix de l'immobilier a été un phénomène mondial, qui a également été observé dans des pays sans immigration significative.

Les prix de l'immobilier peuvent augmenter même en l'absence de crise du logement.

La question de la causalité

Est-il possible d'isoler les effets de l'immigration d'autres facteurs possibles de hausse des prix, tels que justement les taux d'intérêt ? Pour cela, il faut recourir à des méthodes empiriques sophistiquées. La meilleure étude académique sur ce sujet a probablement été réalisée par des chercheurs de l'université de Fribourg (Helfer et al., 2023). Ceux-ci ont tenté de déterminer statistiquement la contribution causale de la migration sur l'évolution des prix et des loyers. L'étude se concentre en particulier sur l'effet de la libre circulation des personnes sur les prix des logements en propriété après 2002.[9]

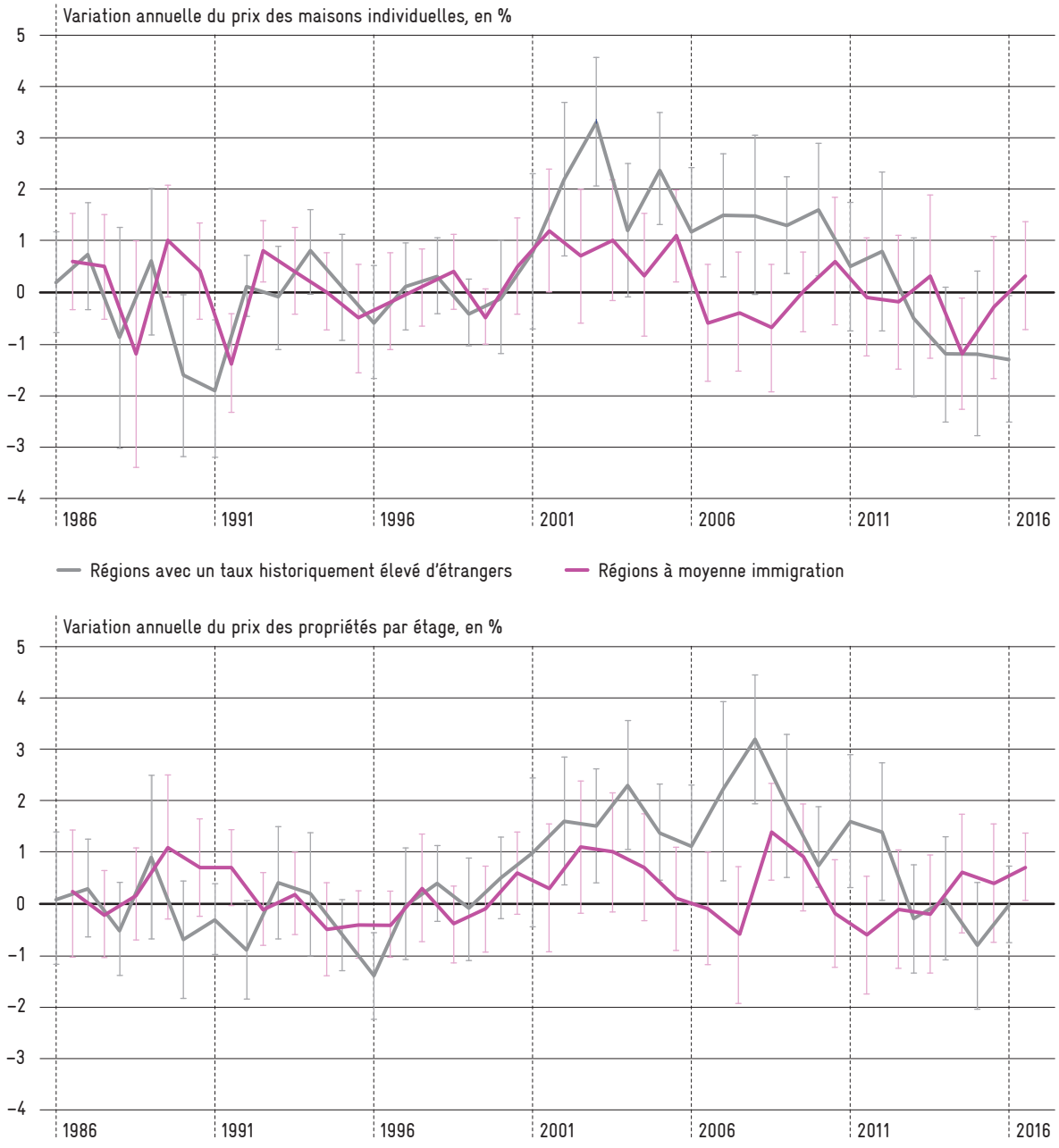
9 Degen et Fischer (2017) procèdent de manière similaire. Leur analyse se limite toutefois à la période 2001–2006.

La stratégie de recherche des auteurs repose sur l'approche suivante : historiquement, les immigrés de différentes nationalités se sont installés dans différentes régions de Suisse. Les migrations portugaises et espagnoles se sont concentrées sur la Suisse romande, tandis que les Allemands se sont plutôt installés dans les grandes villes de Suisse alémanique, en particu-

Figure 3.1

L'effet de l'immigration sur l'évolution des prix n'est que temporaire

L'impact de la migration sur les prix du logement a été le plus fort juste après l'introduction de la libre circulation des personnes dans les régions où la proportion d'étrangers était historiquement élevée. L'effet s'est ensuite très rapidement estompé.



Source : Helfer et al. (2023)

lier à Zurich. Ces schémas sont constants dans le temps. Si l'immigration augmente maintenant au cours d'une année, elle se concentrera, selon l'origine des migrants, dans des « bastions » traditionnels. La répartition régionale des migrants est indépendante de l'évolution des autres facteurs déterminant les prix (par exemple la situation économique et taux de vacance des logements) dans ces régions. Il est ainsi possible de tirer des conclusions sur la contribution de l'immigration sur les loyers et les prix de l'immobilier.

Concrètement, Helfer et al. (2023) étudient l'évolution des prix de l'immobilier dans les régions où la proportion d'étrangers immigrés en provenance de l'UE-15 est historiquement (c'est-à-dire ici en 1980) élevée et la comparent à l'évolution dans les régions où l'immigration est moyenne ou faible. La figure 3.1 résume les principaux résultats.

La ligne grise de la figure 3.1 indique les hausses de prix (mesurées en pourcentage par an) pour les maisons individuelles ou les appartements en propriété par étage dans les régions où la proportion d'étrangers est historiquement élevée et qui sont imputables à l'immigration. La ligne violette, en revanche, représente l'effet correspondant dans les régions où l'immigration est moyenne.[10]

L'effet le plus important sur les prix a été exercé par la migration dans les régions où la proportion d'étrangers est traditionnellement élevée (principalement les grandes agglomérations suisses), et ce immédiatement après l'entrée en vigueur de l'ALCP. Toutefois, l'effet s'est ensuite très rapidement atténué. Dans les régions à forte proportion d'immigrés, il était encore perceptible jusqu'en 2012. Dans celles qui étaient concernées par une migration moyenne, l'effet n'a plus pu être démontré dès 2006. En revanche, l'immigration, également importante en nombre, du début des années 1990, liée à la guerre des Balkans, n'a pas eu d'effet sur les prix des logements en propriété.

L'effet de l'immigration sur l'évolution des prix de la propriété du logement a été temporaire.

Un quart des hausses de prix sont dues à l'immigration

Si l'on cumule les taux de croissance entre 2002 et 2012, l'estimation ci-dessus donne une augmentation des prix des logements en propriété due à l'ALCP d'environ 20 % dans les régions où la proportion de migrants de l'UE est historiquement élevée. Est-ce beaucoup ? Au cours des dix années considérées, les prix des maisons individuelles ont augmenté de 74 % dans toute la Suisse, et même de 115 % dans les régions où la proportion d'étrangers est particulièrement élevée (par exemple dans la région lémanique). Selon l'analyse de Helfer et al. (2023), 10 % à 25 % de la hausse des prix durant cette période sont donc imputables à la libre circulation des personnes, et ce dans les régions où la pression migratoire est maximale. Au début de la période évaluées – dans les années qui ont suivi l'introduction de la

10 Les régions à faible taux d'étrangers ont été prises comme catégorie de référence.

libre circulation des personnes – la contribution de l'immigration aux prix était clairement la plus importante.[11]

En raison du manque de données, cette analyse ne peut pas être reprise telle quelle pour le marché du logement locatif. Les auteurs utilisent une estimation similaire au niveau de la méthodologie, qui démontre également un effet de l'immigration sur les nouveaux loyers. Selon eux, la variation des nouveaux loyers entre 1998 et 2016 – pour un afflux annuel d'immigrés correspondant à 1 % de la population d'une région – s'élevait à un peu plus de 7 %. Cet effet est donc nettement plus important que pour les logements en propriété. Toutefois, il ne concerne que les nouvelles locations qui, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, ne représentent qu'une partie minoritaire du marché du logement locatif.

L'offre réagit

Personne ne sera surpris d'apprendre qu'une forte immigration peut « faire bouger » les prix des logements en propriété et surtout les loyers. L'immobilier ne se planifie pas, ne s'autorise pas, ne se construit pas et ne se commercialise pas du jour au lendemain, en Suisse encore moins qu'ailleurs. De plus, la demande de logements est inélastique à court terme. Pour réduire une demande excédentaire, des adaptations de loyer importantes sont nécessaires.[12]

Une hausse de 10 % des loyers élargit le parc immobilier de 16 % à long terme.

Mais il ne s'agit là uniquement d'effets à court terme. Les hausses de loyer stimulent l'activité de construction à moyen et long terme. Selon une autre étude (von Ehrlich et al., 2018) le marché immobilier suisse a réagi assez fortement au signal de prix des loyers. Les auteurs estiment qu'une hausse de 10 % des loyers élargit le parc immobilier de 16 % à long terme. Pour les logements en propriété, cet effet est toutefois plus faible (élasticité de 0,5), bien que positif. Comme le suggère l'analyse ci-dessus, l'augmentation de l'offre induite a été globalement efficace, bien qu'avec un certain retard et pas partout avec la même intensité. Dix ans plus tard, la libre circulation des personnes n'avait plus d'effets mesurables sur l'immobilier.

Enfin, une évaluation équitable de la pression sur les prix exercée par l'immigration ne doit pas se limiter au marché immobilier. Dans de nombreux domaines, l'immigration a un effet à la baisse sur les prix, par exemple dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre comme les services personnels ou l'agriculture. A cela s'ajoute l'effet positif sur la productivité et les salaires (Beerli et Peri, 2018).

11 Degen et Fischer (2017) estiment cette proportion à 60 % pour la période 2001–2006.

12 Avec une élasticité-prix de –0,5, une augmentation de 1% du nombre de ménages provoque déjà un renchérissement des loyers de 2% si l'offre ne peut pas être élargie.

Mythe 4 : Peu de logements abordables

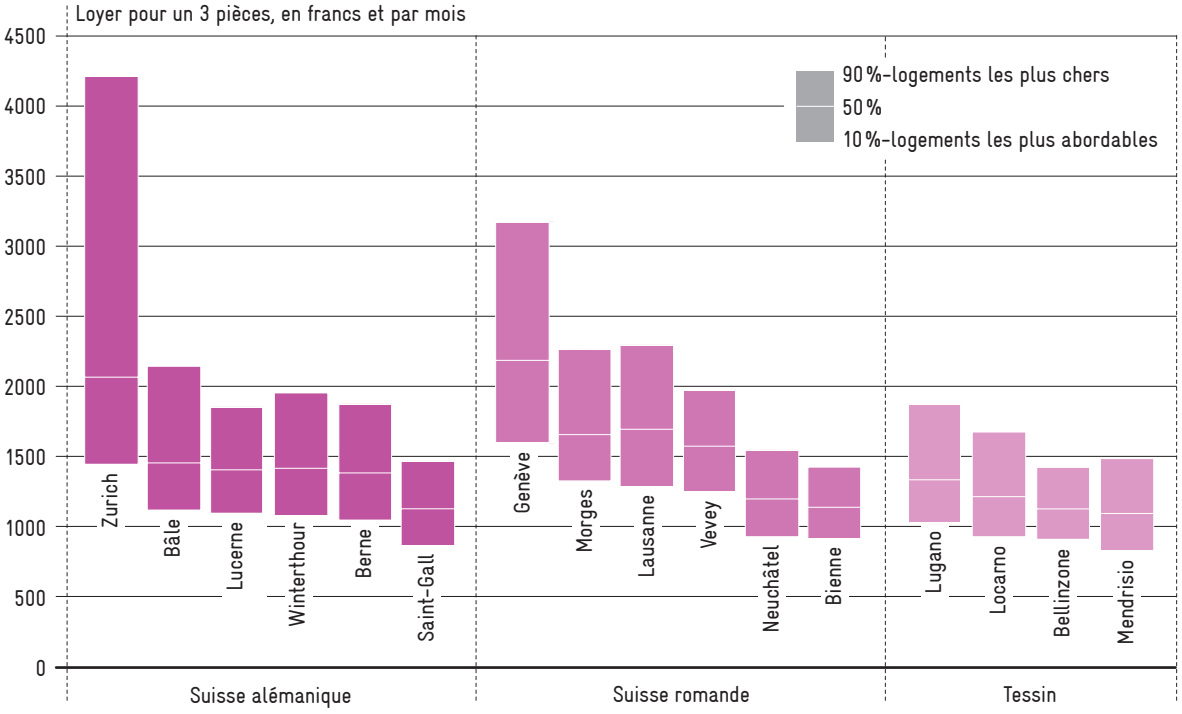
On ne trouve que peu de logements abordables. Voilà une idée que beaucoup de politiciens partagent. Et qui pourrait s'opposer à ce que le logement soit moins cher, voire gratuit ? Dans la pratique, exiger un logement « abordable », voilà une demande difficile à exaucer. Il s'agit d'une notion floue. Selon Thalmann (2019), il existe au moins quatre interprétations possibles de ce qu'est un logement bon marché (et donc abordable), à savoir en fonction :

01_ Du loyer ou du prix d'autres logements
02_ Du prix ou du loyer de marché
03_ Du revenu d'un ménage
04_ Des coûts de construction

Que peut-on dire de l'accessibilité du logement si ces mesures sont appliquées au marché suisse du logement ? Dans ce chapitre, nous nous concentrons sur les trois premières manières de définir un logement abordable.

Figure 4.1
L'emplacement a un prix

Il suffit de quelques kilomètres pour que les prix des loyers varient considérablement. En ville de Zurich, le loyer mensuel de l'appartement de 3 pièces le moins cher (10 %) est plus élevé que le loyer médian de l'appartement de Winterthour, situé à 20 minutes seulement. Les différences de prix sont encore plus importantes en Suisse romande.



Source : Wüest Partner

Nous abordons le dernier point concernant les coûts de construction dans le chapitre suivant.

En fonction d'autres logements : la valeur de l'emplacement

En règle générale, un logement peut être qualifié de bon marché lorsque son loyer est inférieur à celui d'autres logements comparables. Toutefois, comment déterminer exactement les éléments de comparaison ? Il suffit de se déplacer de quelques kilomètres pour que les écarts de loyers soient importants. La figure 4.1 fournit quelques exemples.

Ainsi, dans la ville de Zurich, le loyer de l'appartement de 3 pièces inférieur à 10 % (c'est-à-dire le loyer qui n'est inférieur qu'à 10 % des appartements de cette catégorie) est plus cher que l'appartement médian à Winterthour, situé à 20 minutes seulement. Il est également plus cher que celui des 10 % les plus chers à Bienne. Des différences de prix encore plus importantes peuvent être observées en Suisse romande. Le logement genevois de 3 pièces le moins cher à 10 % est plus cher que le logement le moins cher à 10 % dans les régions de Monthey (VS) ou de Neuchâtel, et même deux fois plus cher que le logement le plus cher à 10 % dans le canton du Jura, une région où les logements vacants sont relativement nombreux.

Celui qui vit au centre paie un loyer cher, mais il économise les frais de déplacement et peut profiter des avantages liés au fait de vivre en ville.

Celui qui vit au centre paie donc un loyer cher, mais il économise les frais de déplacement et peut profiter des avantages liés au fait de vivre en ville : la proximité des hôpitaux, des écoles, des points de vente, de l'infrastructure de transport ou encore de l'offre de loisirs et de culture. Ces avantages liés à la situation, que l'on pourrait regrouper sous le terme de « qualité de vie », font également partie de la consommation de logement.[13] Il existe pour cela une disposition à payer (Salvi et Schellenbauer, 2004). Il serait donc erroné de se concentrer exclusivement sur les caractéristiques des logements (comme la taille ou le standard de construction) pour évaluer le parc immobilier « à loyer modéré ». Il est tout aussi erroné de limiter la comparaison à une seule zone urbaine ou à une seule commune.

En fonction du prix sur le marché : les loyers des grandes villes sont souvent une bonne affaire

Lorsque l'on aborde plus avant la question des loyers « inabordables », la presse se limite principalement aux prix des loyers dans le segment des nouvelles locations et des relocations. Comme nous l'avons déjà expliqué, il est vrai que les nouveaux loyers ont fortement augmenté au cours des 20 dernières années, même corrigés de l'inflation. Cependant, la majorité de la population vit dans une autre réalité. En tant qu'anciens locataires, l'adaptation de leurs loyers est essentiellement liée au taux d'intérêt de ré-

13 A cela s'ajoute le fait que les grandes agglomérations offrent des avantages dans la production de nombreux biens et services (effets d'agglomération). Les personnes actives profitent également de ces avantages en termes de productivité (sous forme de salaires plus élevés).

Tableau 4.1

Les loyers existants dans les grandes villes sont une aubaine

Plus l'emplacement est cher, plus l'écart entre les loyers existants et les nouveaux loyers est grand. Ceux qui vivent depuis longtemps dans le même logement ne ressentent pas que les loyers ne sont pas abordables.

Commune	*Nouveaux loyers*	*Loyers existants*	*Différence*	*en %*
Genève	2190 Fr.	1436 Fr.	754 Fr.	53 %
Zurich	2070 Fr.	1614 Fr.	456 Fr.	28 %
Lausanne	1700 Fr.	1364 Fr.	336 Fr.	25 %
Bâle	1460 Fr.	1334 Fr.	126 Fr.	9 %
Berne	1390 Fr.	1358 Fr.	32 Fr.	2 %
Winterthour	1420 Fr.	1398 Fr.	22 Fr.	2 %
Lucerne	1410 Fr.	1392 Fr.	18 Fr.	1 %
Lugano	1340 Fr.	1286 Fr.	54 Fr.	4 %
Bienne	1140 Fr.	1071 Fr.	69 Fr.	6 %
St-Gall	1130 Fr.	1170 Fr.	–40 Fr.	–3 %

Les nouveaux loyers moyens ou les loyers existants se réfèrent à un appartement de 3 pièces.

Source : BFS, Wüest Partner

férence de l'Office fédéral du logement (OFL) et à l'évolution de l'inflation. Comme les taux d'intérêt n'ont cessé de baisser entre 1995 et 2022 et qu'il n'y a pas eu d'inflation significative (en 2021, le niveau des prix en Suisse était celui de 2008), les loyers existants et les nouveaux loyers se sont éloignés les uns des autres.

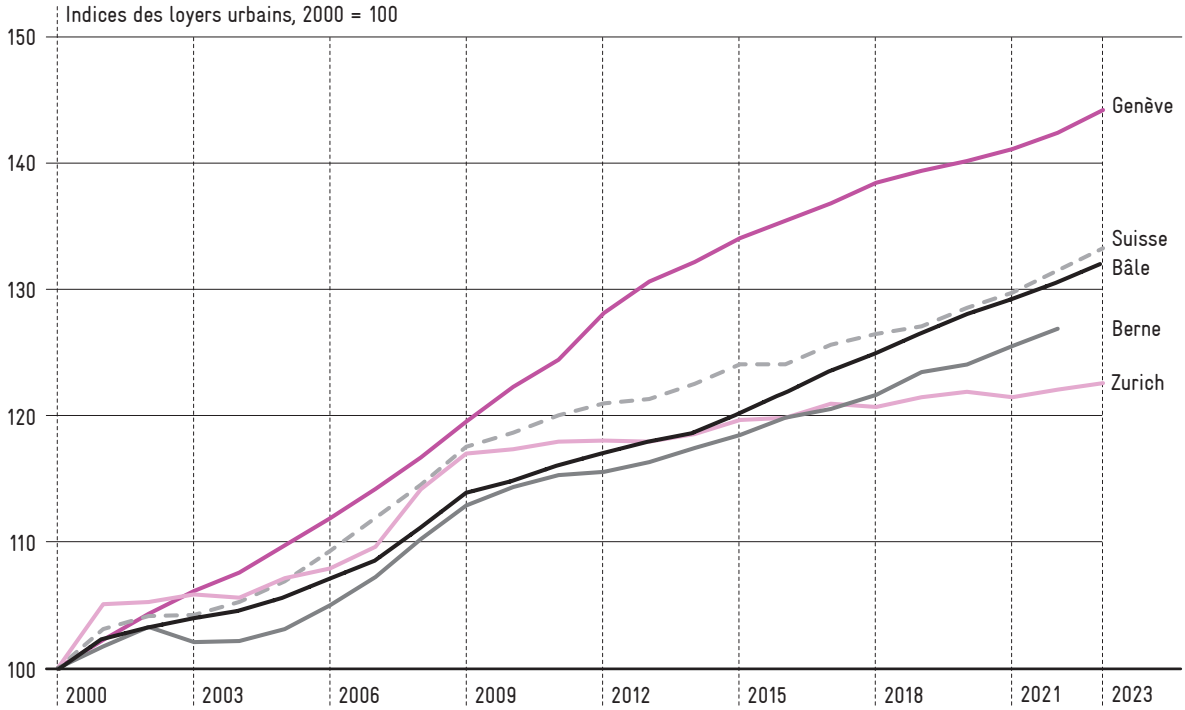
Comme le montre le tableau 4.1, cette différence est particulièrement importante dans les deux grandes villes que sont Genève et Zurich. Ainsi, un appartement de trois pièces nouvellement loué à Genève ou à Zurich coûtait aujourd'hui rapidement plus de 2000 francs (loyer médian par mois). Dans le parc immobilier existant, les appartements de trois pièces sont toutefois nettement moins chers : 1440 francs à Genève, 1600 francs à Zurich.

Une étude basée sur tous les changements de loyer dans le canton de Zurich entre 2016 et 2020 confirme ce constat sommaire (Schläpfer, 2023). Les ménages du segment « orienté vers le marché » (c'est-à-dire ni dans le parc immobilier communal ni dans les immeubles coopératifs) ont donc payé environ 10 % de moins par mètre carré que les ménages fraîchement emménagés. Mais même dans ce cas, les différences spatiales sont considérables : plus l'emplacement est cher en général, plus la différence entre les loyers d'emménagement et les loyers existants est importante. Alors que la différence en ville de Zurich était d'environ 19 % sur la période observée, aucune différence n'a été constatée dans le tiers des communes aux loyers moyens plus bas.

Figure 4.2

A l'exception de Genève, les loyers augmentent moins que la moyenne dans les villes

L'évolution des loyers (mesurée par les indices des loyers urbains, qui reflètent plutôt les loyers existants) a été inférieure à la moyenne dans les plus grandes villes suisses. Genève fait figure d'exception.



Source : BFS, offices de la statistique des villes indiquées

Toutefois, l'écart entre les nouveaux loyers et les loyers existants est également visible dans l'ensemble du pays. Il est frappant de constater que l'évolution des loyers officiellement déclarée dans les grandes villes suisses a souvent été inférieure à la moyenne suisse. Seule la ville de Genève a enregistré une hausse plus forte (voir figure 4.2).

La comparaison entre les loyers du marché et les loyers existants montre qu'une partie considérable des citadins a été protégée des réalités du marché au cours des dernières décennies. De ce point de vue, de nombreux loyers des grandes villes sont une aubaine.

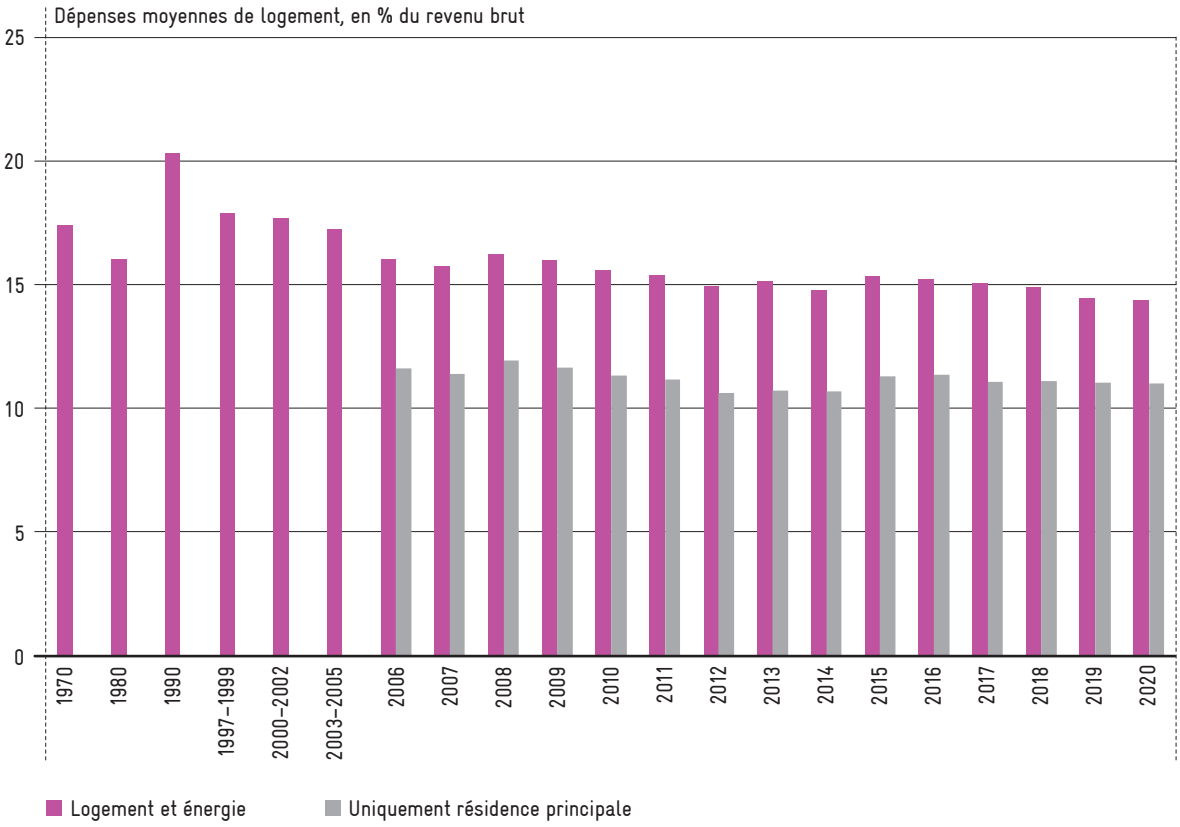
En fonction du revenu : une charge similaire à celle de 1970

La notion sans doute la plus fréquente de logement « abordable» fait référence au coût du logement par rapport au revenu. Selon cette définition, les frais de logement sont considérés comme abordables lorsqu'ils ne dépassent pas une certaine proportion du budget du ménage. En 2020, le poste budgétaire « logement et énergie » représentait 15,1 % du revenu brut des ménages suisses. Par rapport aux dépenses de consommation, on obtient un taux de 30,9 %. Ces taux de charge sont restés plus ou moins inchangés depuis longtemps, et ce malgré la hausse des prix de l'immobilier

Figure 4.3

Part stable des dépenses de logement dans le budget des ménages

Malgré la hausse des prix de l'immobilier et des loyers, la part du poste budgétaire « logement et énergie » dans le revenu brut des ménages suisses n'a pratiquement pas changé depuis un certain temps.



Source : BFS (HABE, EVE), Avenir Suisse

et des loyers (voir figure 4.3). Il y a cent ans déjà, lorsque l'on a commencé à relever systématiquement les prix à la consommation, les ménages suisses consacraient à peu près la même part de leur revenu au logement. La stabilité à long terme du taux d'effort n'est en outre pas une exception suisse, elle vaut également au niveau international (Davis et Ortalo-Magné, 2011).

Ce que cette évolution ne montre pas : l'augmentation des revenus a permis à la plupart des ménages d'élargir significativement leur consommation de logement. Ainsi, la surface habitable disponible par personne a fortement augmenté : de 34 mètres carrés par personne en 1980 à 46 en 2021. La qualité de l'habitat s'est également améliorée : la proportion de logements présentant un chauffage défectueux ou des problèmes d'humidité a par exemple sensiblement diminué. Ainsi, l'OFS 2020 a constaté dans une analyse que la population résidente en Suisse est généralement bien pourvue en logements (BFS, 2020).

Bien entendu, cette situation ne s'applique pas de la même manière à tous les ménages. Personne ne nie qu'en Suisse aussi, certains ménages ont un budget serré et que cela se traduit, entre autres, par un taux élevé

de charges locatives. La consommation de logement et les frais de logement varient fortement selon la classe de revenu, la situation familiale ou l'âge. Alors que les ménages locataires consacrent en moyenne 23,6 % de leurs revenus au logement (énergie comprise), environ 10,2 % des ménages en dépensent plus d'un tiers.[14] Ce constat est souvent utilisé comme motif de revendications politiques. La situation du logement des familles avec enfants doit notamment être améliorée. Mais si l'on considère le taux d'effort locatif par type de ménage, on constate que ce sont justement les familles qui dépensent proportionnellement le moins pour le loyer (seuls les couples sans enfant ont un taux d'effort locatif plus faible). Dans l'ensemble, la charge locative des familles s'élève à 19 % du revenu brut.

Cependant, la part des dépenses de logement chez les ménages à faible revenu ayant légèrement augmenté dans la dernière enquête disponible de l'OFS (pour les années 2015–2017), des organisations telle que l'association des locataires veulent absolument diagnostiquer une détérioration générale de la situation du logement des ménages à faible revenu. D'un

Encadré 1

La hausse des prix de l'immobilier n'est pas synonyme d'inflation

Après une longue absence, l'inflation a également fait son retour en Suisse en 2022. La hausse générale des prix a certes été modérée en comparaison internationale, mais la hausse parallèle des taux d'intérêt a entraîné une augmentation de 25 points de base du taux d'intérêt de référence en juin 2023. L'évolution des taux d'intérêt pourrait déclencher une hausse des loyers existants d'environ 6 % – cette hausse pourrait continuer (Credit Suisse, 2023). Mais ceux qui cherchent un logement approprié sur le marché immobilier ne sont pas confrontés à une hausse des prix depuis peu. Entre 2008 et 2022, les prix des logements en propriété ont augmenté en moyenne d'environ 4 % par an. N'est-ce pas là aussi une forme d'inflation ?

Bien que l'on parle souvent dans ce contexte d'« asset price inflation », c'est-à-dire d'une hausse des prix des actifs, il convient de distinguer strictement l'évolution des prix de l'immobilier et celle des loyers. Alors que la hausse des loyers fait effectivement augmenter le coût du logement, la hausse des prix de l'immobilier entraîne une augmentation de la fortune des ménages propriétaires. L'amalgame fréquent entre ces deux ajustements de prix vient du fait que l'immobilier est un bien particulier, qui a à la fois un caractère de consommation et d'investissement. La consommation, parce que les biens immobiliers nous procurent des avantages immédiats, comme la protection contre le froid et l'humidité. L'utilité en termes d'investissement vient du fait que les biens immobiliers sont durables. Ils permettent de reporter à l'avenir le pouvoir d'achat dont on n'a pas besoin actuellement, et souvent même de le léguer aux générations suivantes. Ils partagent cette caractéristique avec peu d'autres biens, ce qui en fait le placement de capital par excellence.

Etant donné que les propriétaires ne se versent pas de loyer, on pourrait penser que l'augmentation des prix s'accompagne d'une hausse des coûts du logement. Ce serait toutefois une erreur. Les prix de l'immobilier peuvent augmenter sans que les loyers renchérissent. Il suffit en effet que les rendements baissent, par exemple parce que la consommation future apparaît désormais comme plus précieuse.

Un tel scénario s'est produit en Suisse au cours des dernières décennies. Certes, le renchérissement des loyers n'était pas exactement nul, mais il était tout à fait modéré, avec environ 0,5 % (en termes réels) par an. Elle correspondait à peu près à l'augmentation des revenus, de sorte que les ménages suisses ne dépensent proportionnellement pas plus aujourd'hui pour le logement qu'à l'époque.

14 Ces chiffres et les suivants sont tirés des données de l'enquête sur le budget des ménages de l'OFS pour 2015–2017 (BFS, 2020). Des microdonnées plus récentes ne sont pas encore disponibles. Selon les données du SILC (BFS, 2019), une autre enquête, 12,8 % des ménages présentaient en 2018 un taux d'effort (déduction faite des aides au logement) de 40 % ou plus, mais exprimé en pourcentage du revenu disponible.

point de vue économique, de telles affirmations sont délicates, car elles ne suivent pas les mêmes ménages (et leur charge locative) dans le temps. Mais, comme nous l'avons déjà mentionné, la charge initiale élevée a tendance à diminuer avec la durée d'occupation du logement.

Si l'on ne veut pas comparer des pommes avec des poires, il faudrait également corriger les dépenses de logement en tenant compte de l'amélioration de la situation en matière de logement, c'est-à-dire des surfaces habitables plus grandes et de la qualité améliorée. Ainsi, le taux d'effort des retraités vivant seuls s'élève à 35,4 % du revenu brut, ce qui est élevé. Toutefois, ils affichent également la consommation de surface habitable de loin la plus forte : 63,9 mètres carrés par personne âgée de 65 à 74 ans, contre 46 mètres carrés en moyenne (Haefeli et Weber, 2023).

Dans l'ensemble, la comparaison des loyers réels existants et des revenus suggère que la charge du logement des ménages locataires a plutôt diminué au cours des 20 dernières années. De nombreux loyers existants, même dans les centres des grandes villes, semblent (trop) bon marché. Le revers de la médaille : celui qui vit dans l'un des logements existants très convoités ne le quittera pas de sitôt. Et ce, même s'il ne correspond plus à ses propres besoins. Cette incitation artificielle à rester longtemps dans le même logement est généralement appelée « lock-in effect » ou effet de verrouillage. Avec le temps, les logements « abordables » ne sont plus occupés par les locataires qui les apprécient le plus et en ont le plus besoin, mais par ceux qui ont pu s'assurer il y a longtemps un objet à un prix avantageux. Cet effet de verrouillage est en grande partie une conséquence de la réglementation suisse des loyers. Nous y reviendrons à la page 58.

De nombreux loyers existants, même dans les centres des grandes villes, semblent bon marché.

Mythe 5 : Les particuliers ne construisent pas de logements à loyer modéré

Comment définir un logement à loyer modéré ? Comme le suggère le chapitre précédent, la réponse dépend essentiellement de la définition du terme « abordable ». Par rapport à d'autres lieux d'habitation ou au prix du marché, il y a plus de logements « abordables » en Suisse qu'on ne le pense. Mais nombreux sont ceux qui trouveront cette explication insatisfaisante. Ils assimilent « abordable » à un loyer qui ne grève pas le budget des ménages à faible revenu. Une définition possible fixe la limite d'un loyer abordable à un montant correspondant à un tiers de la moitié du revenu médian, soit environ 15 % du revenu brut médian (Weicher et al., 2017). Cette limite combine la règle habituelle de la capacité financière (les frais de logement ne doivent pas dépasser 30 % du revenu brut) avec le seuil de pauvreté relative, qui est ici fixé à 50 % du revenu médian. Selon cette interprétation, la limite supérieure pour un logement à loyer modéré en Suisse était d'environ 1500 francs par mois en 2020.

Qui construit des logements aussi bon marché aujourd'hui ? Peu de monde. En 2020, le loyer moyen d'un logement neuf était de 1730 francs (BFS, 2023). Les représentants des maîtres d'ouvrage d'utilité publique interprètent cela (à tort, comme nous le verrons plus tard) comme la preuve que les investisseurs privés, parce qu'ils sont axés sur le profit, ne sont pas en mesure de mettre à disposition suffisamment de logements à prix modérés. Il faut donc imaginer davantage d'instruments pour encourager la construction de logements bon marché (Wohnbaugenossenschaften Schweiz, 2023).

Parallèlement, un nombre croissant de « sceptiques de l'offre » s'est formé. Ils remettent en question la prémisse selon laquelle l'augmentation de l'offre entraîne une baisse des coûts du logement. Au contraire, la construction de nouveaux logements réduit l'accessibilité financière en favorisant la gentrification et en évinçant les habitants actuels. Une étude menée par des chercheurs de l'EPFZ (Kaufmann et al., 2023) est emblématique à cet égard : elle vise à démontrer que l'activité de construction de nouveaux bâtiments dans la ville de Zurich entraîne des effets d'éviction massifs.

Les « sceptiques de l'offre » remettent en question la prémisse selon laquelle une offre plus importante augmente l'accessibilité financière.

Le « filtering » pour des loyers abordables

Mais ces points de vue négligent deux modes de fonctionnement fondamentaux du marché immobilier.

01_ L'extension du parc immobilier dans un sous-marché, par exemple dans le segment du luxe, a également un impact sur les prix et les loyers dans d'autres sous-marchés. Imaginons une ville où la construction de nouveaux logements s'arrêterait. Si la demande et les loyers des appartements de luxe augmentaient, certains demandeurs de logement qui auraient autrement cherché à se loger sur ce marché par-

tiel seraient évincés. Ils se tourneraient plutôt vers un segment de logements un peu moins chers. En d'autres termes, la construction dans le haut du marché, par exemple dans le centre de Zurich, allège également l'offre dans les autres segments du marché (Been et al., 2018).

02_ Plus important encore : parmi tous les logements, les plus récents sont généralement les plus chers. Il ne serait tout simplement pas efficace de construire de nouveaux logements au niveau d'aménagement des anciens. Les économies de coûts sont trop faibles pour cela.[15] Le processus de construction est lié à des coûts fixes élevés (pour la planification, les autorisations, la mise en place du chantier, etc.). Du côté de la demande, les locataires préfèrent le confort et la qualité d'habitation des nouvelles constructions. Ils sont prêts à payer un supplément pour cela. Toutefois, avec le temps, les logements s'usent et la substance bâtie devient peu à peu obsolète. Ainsi, les logements deviennent moins chers au cours de leur cycle de vie, du moins par rapport aux nouvelles constructions.

Ce processus de « filtering » a également lieu sur le marché suisse du logement, comme le montre la figure 5.1. Elle montre la répartition des loyers selon l'année de construction pour deux années de référence, 2000 et 2020.[16] Les loyers ont tendance à diminuer avec l'âge du logement. L'effet du vieillissement n'intervient qu'après 20 ans ; le taux d'amortissement ne semble donc pas être tout à fait constant.

Les lignes en pointillé correspondent aux limites du logement à loyer modéré pour les deux années de référence, telles que définies ci-dessus. En 2000, cette limite était de 1365 francs par mois. Le loyer moyen des logements construits avant 1980 était inférieur à la limite de prix. Vingt ans plus tard, en 2020, le plafond des loyers était passé à 1475 francs en raison de l'augmentation des revenus. Désormais, les logements construits entre 1980 et 2000 étaient également venus s'ajouter à la liste des logements « à loyer modéré ». Ainsi, chaque année, environ 1% du parc immobilier s'ajoute au pool des logements à loyer modéré. Cela représente environ 40 000 logements, soit un peu moins que la production annuelle totale de nouvelles constructions. Si l'on prend en compte les démolitions de bâtiments plus anciens, l'augmentation nette est d'environ 13 400 logements par an. Ainsi, le « filtering » du marché du logement (en grande partie privé) constitue la plus grande source de logements à loyer modéré.

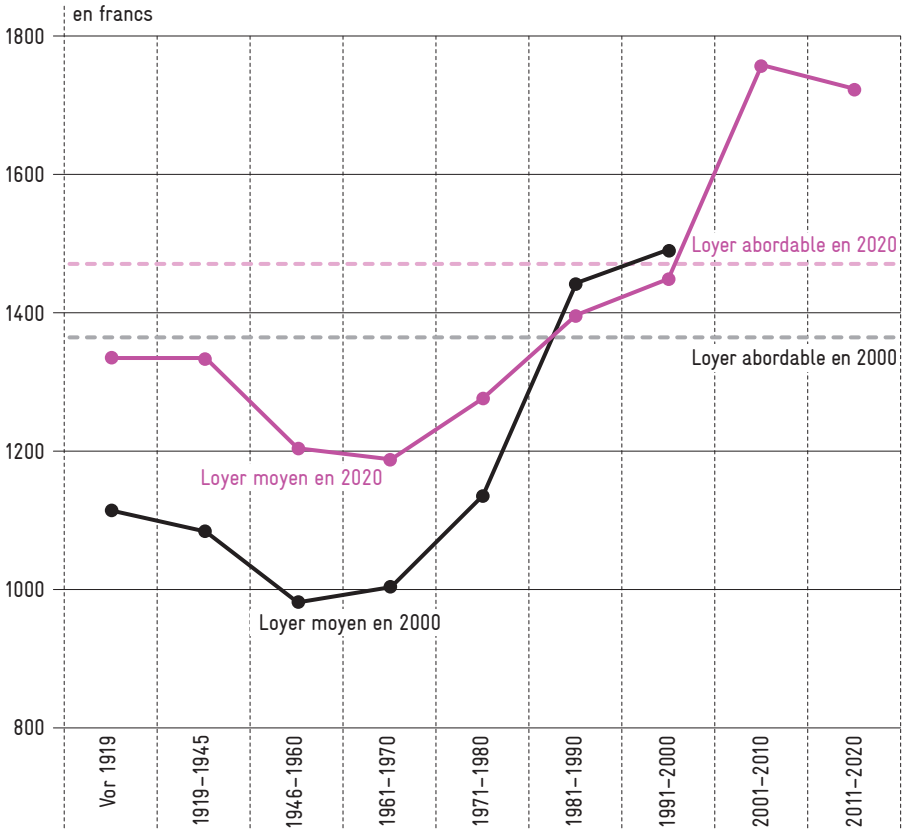
Chaque année, environ 1% du parc immobilier s'ajoute au pool des logements à loyer modéré.

15 Sans parler des aspects écologiques. Les nouvelles constructions sont bien plus efficaces sur le plan énergétique.
16 Voir BFS (2023c). Les loyers pour l'année 2000 ont été corrigés de l'inflation.

Figure 5.1

Le vieillissement rend les logements suisses abordables

Loyer moyen des logements par période de construction en 2000 et 2020; plafonds pour les logements «à loyer abordable» (15% du revenu brut du ménage) pour l'année concernée.



Source: BFS, Avenir Suisse

Mythe 6 : Les coopératives ne sont pas subventionnées

Les coopératives d'habitation jouent un rôle secondaire sur le marché suisse du logement : selon le dernier relevé structurel de l'OFS, 112 000 ménages vivaient en Suisse dans des logements coopératifs en 2019. Cela représentait 3,4 % de tous les ménages privés de Suisse (BFS, 2022). Leurs logements se concentrent dans les villes de Suisse alémanique : Zurich, Bienne, Lucerne, Winterthour et Bâle sont les bastions des coopératives d'habitation. Malgré une part de marché globalement faible, elles sont politiquement très présentes. Elles sont considérées comme les modèles du marché immobilier suisse : sociales, avantageuses, durables et – selon leurs propres dires – financièrement autonomes. Leur promotion est régulièrement présentée comme la meilleure solution politique à la « crise de l'accessibilité » du marché suisse du logement.

Fabuleuses coopératives

Dans l'ensemble, les loyers des logements coopératifs sont en effet inférieurs d'environ 15 % à ceux des logements locatifs d'autres prestataires, une partie de la différence étant due à la surface habitable plus petite. Si l'on compare les loyers nets par mètre carré dans le canton de Zurich, la différence de prix moyenne est de 11 % (Schläpfer 2021). La différence dépend ici du niveau des loyers du marché, donc principalement de la situation. Dans la ville de Zurich – où 18 % des ménages habitent dans des coopératives d'habitation – la différence de loyer est de 30 %. En revanche, il n'y a pratiquement pas de différence de loyer dans les endroits abordables.[17]

Les coopératives, surtout dans les centres, sont donc effectivement moins chères. Comment y parviennent-elles ? Agissent-elles peut-être de manière plus « éthique » que les bailleurs privés – comme l'affirme le site Internet d'une grande coopérative d'habitation ? Si l'on en croit les coopérateurs eux-mêmes, deux raisons principales sont déterminantes : l'application du loyer basé sur les coûts et la limitation de la surface consommée par habitant (Wohnbaugenossenschaften Schweiz, 2023). Elles se considèrent explicitement et à plusieurs reprises comme autosuffisantes – c'est-à-dire indépendantes des contributions financières

Les coopératives sont-elles plus « éthiques » que les bailleurs privés ?

Qui renonce au rendement ?

Les coopératives appliquent souvent le loyer basé sur les coûts, bien que, comme pour la question de l'accessibilité financière, cette notion ne soit pas comprise de la même manière par tous (Thalmann, 2019).[18] En principe,

17 Sotomo (2017) parvient à des conclusions similaires.

18 De même, le modèle de location à prix coûtant que les pouvoirs publics pratiquent pour leurs biens immobiliers diffère quelque peu du modèle des coopératives d'habitation (Bodmer 2023).

les coopératives d'habitation qui s'engagent à pratiquer le loyer basé sur les coûts renoncent à la rémunération de leur capital propre et ne facturent que les autres coûts occasionnés. Ceux-ci peuvent être grossièrement répartis en trois catégories principales :

- **Frais d'entretien, amortissements et réserves** pour rénovations ultérieures ;
- **Les coûts des fonds étrangers** (coûts hypothécaires, rémunération des dépôts des coopérateurs) ;
- **Les intérêts du droit de superficie** lorsque le terrain n'appartient pas à la coopérative.

Les loyers plus bas ne sont pas la conséquence de coûts de construction ou d'entretien moindres, car les coopératives ne construisent en général pas moins cher que les investisseurs immobiliers privés. Au contraire, la conscience de l'efficacité des coûts devrait être plus marquée chez les acteurs privés en raison de leur maximisation des bénéfices (Klien et al., 2022). Le modèle de loyer basé sur les coûts prévoit en revanche de répercuter tous les coûts d'investissement sur les locataires, même si ceux-ci sont plus élevés que nécessaire.

Les coopératives de construction ne construisent en général pas moins cher que les investisseurs immobiliers privés.

La première divergence par rapport au récit des « coopératives autosuffisantes » apparaît lors de l'obtention du capital étranger. Les subventions des pouvoirs publics, par exemple les gartanties de la Confédération ou les aides de l'Office cantonal d'encouragement à la construction de logements, contribuent à maintenir les coûts hypothécaires des coopératives d'habitation à un bas niveau. Selon leur propre estimation, de nombreuses nouvelles constructions de coopératives n'ont pu être financées que grâce à ces instruments, bien que des données précises à ce sujet fassent défaut (Zulliger, 2016).

En outre, la Confédération garantit les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) pour un montant de plus de 4 milliards de francs. Cette garantie a dû être mise sur pied lors de la profonde crise immobilière des années 1990 afin d'éviter la faillite de nombreuses coopératives. Grâce à la garantie de la Confédération, il en résulte des intérêts économisés de l'ordre d'un mois de loyer par logement soutenu pour la durée des emprunts des coopératives (Bundesrat, 2018). Selon ses propres indications, la CCL finance environ 35 000 logements. Cela correspond donc à une aide équivalente à environ 50 millions de francs par an. Ces avantages ne devraient certes pas être décisifs pour la majorité des coopératives, bien qu'ils aient un effet à la marge.

Des réserves latentes importantes

Ce ne sont donc ni les frais d'entretien, ni les coûts des capitaux étrangers, ni les intérêts du droit de superficie qui peuvent expliquer les loyers parfois plus intéressants des logements coopératifs. Il s'agit plutôt du fait que les acteurs des coopératives d'habitation renoncent à une rémunération

Encadré 2

Les coopératives ont profité de la spéculation foncière

L'une des principales faiblesses des coopératives réside dans l'apport de fonds propres. Les coopératives plus anciennes, en particulier, sont confrontées à un important problème d'incitation : en effet, comment motiver les membres âgés d'une coopérative à redévelopper leurs biens immobiliers s'ils ne peuvent profiter des fruits de ces investissements que pendant une période relativement courte ? Sur le marché privé, les bailleurs de fonds propres – par exemple les actionnaires d'une SA – profitent également d'un investissement lorsque leur « payback » s'étend au-delà de leur horizon de planification. Pour cela, il leur suffit d'être en mesure de céder leur participation. Les actionnaires approuveront tout investissement qui augmente la rentabilité future (ajustée au risque) de l'immeuble. En revanche, cette possibilité n'existe pas dans les coopératives d'habitation, car les membres ne peuvent généralement pas vendre leurs parts en réalisant un bénéfice.

Au cours des dernières décennies, l'obtention de capitaux n'a cependant pas constitué un obstacle majeur pour les coopératives des grandes villes, comme le montre la reprise des investissements. Elle s'est faite indirectement par la constitution de réserves latentes, et ce grâce à la forte augmentation du prix des terrains. Les fortes revalorisations leur ont permis de se procurer des capitaux supplémentaires et d'accélérer ainsi les rénovations et les nouveaux développements. En d'autres termes, les coopératives ont profité d'une spéculation foncière réussie – ce qui est ironique pour ceux qui se sont fixé comme objectif de soustraire durablement les logements à cette spéculation.

La question est de savoir dans quelle mesure un modèle d'entreprise qui mise essentiellement sur les gains en capital sous forme de revalorisation des sols peut être durable. Par le passé, de nombreuses coopératives ont été mises en difficulté par la baisse des prix des terrains (Schmid, 2015). C'est justement lors de la crise immobilière des années 1990 que la Confédération a sauté dans la brèche. C'est donc finalement le contribuable qui a dû garantir une partie des engagements des coopératives.

du capital investi, ceci en échange de loyers plus avantageux. A première vue, le potentiel d'économie semble faible, car les coopératives sont fortement financées par l'emprunt. Selon les statistiques sectorielles des coopératives de construction zurichoises, le taux de fonds propres s'élevait fin 2021 à tout juste 5,2 % (Wohnbaugenossenschaften Schweiz, 2022). Ce chiffre bas est toutefois trompeur : les coopératives qui disposent de leur propre terrain ont accumulé d'importantes réserves latentes, car dans leurs livres comptables, le terrain est toujours inscrit au bilan au prix d'acquisition.[19] Certains lotissements de la ville de Zurich présentent un bilan similaire. Les études qui ont examiné les bilans de ces lotissements montrent que c'est essentiellement la renonciation à la rente foncière, qui compte pour le rendement des fonds propres des investisseurs privés, qui explique la différence entre les loyers basés sur les coûts et ceux basés sur le marché (Lehmann, 2020; Züger, 2022).

La question foncière est donc essentielle pour les coopératives d'habitation, surtout pour les nouvelles fondations. C'est pourquoi les représen-

19 Selon Schmid (2015), environ 70 % des logements coopératifs de la ville de Zurich sur des terrains à bâtir leur appartiennent directement. La plupart ont été cédés par la ville dans les années 1920 et 1940. Une majorité des nouvelles coopératives bénéficient cependant d'un droit de superficie de la ville (Statistik Stadt Zürich, 2006).

tants des coopératives d'habitation, ainsi que d'autres acteurs du milieu associatif, demandent régulièrement aux communes de céder des terrains en droit de superficie ou de les proposer à la vente. Comme l'a clairement montré la décomposition des coûts susmentionnée, il est possible de proposer des loyers plus bas aux coopérateurs, surtout lorsque les communes cèdent le terrain à un prix inférieur à sa valeur, mais cela ne constitue de facto rien d'autre qu'une subvention aux coopératives d'habitation.

Les coopératives peuvent proposer des loyers plus bas lorsque les communes cèdent le terrain à un prix inférieur à sa valeur.

Les maîtres d'ouvrage qui bénéficient d'un droit de superficie à prix réduit font généralement référence aux nombreuses obligations qu'ils doivent remplir en contrepartie : ils doivent par exemple organiser un concours d'architecture, permettre la réalisation d'œuvres d'art, mettre à disposition des logements pour les services sociaux et des locaux pour l'approvisionnement du quartier. De plus, les indemnisations lors du retour du droit de superficie sont nettement moins bonnes que dans le cas des contrats de droit de superficie de droit privé (Schmid, 2013). Mais un tel retour est extrêmement rare. Dans la ville de Zurich, il ne s'est encore jamais produit. Les obligations ont donc toujours été superficielles. Il semble en outre hautement improbable que les charges mentionnées justifient les différences remarquablement élevées des taux d'intérêt des droits de superficie observées entre les titulaires de droits de superficie privés et d'utilité publique. Cela a été particulièrement évident dans le cas d'un terrain de la ville de Zurich, situé sur une excellente situation. Une société immobilière qui a construit des appartements en copropriété a payé une rente de droit de superficie 5,5 fois plus élevée que la coopérative située sur le terrain voisin (NZZ, 2016). Sans des taux d'intérêt préférentiels sur les droits de construction, des dons de terrains, des contributions d'amortissement – autrement dit des subventions – les nouvelles coopératives d'habitation ne sont pas compétitives sur le marché foncier.

Mythe 7 : La construction de logements d'utilité publique est plus durable

Les loyers sont nettement plus bas dans les coopératives que dans le segment orienté vers le marché. On pourrait donc s'attendre à ce que les habitants typiques d'une coopérative utilisent plus d'espace de logement que des locataires comparables dans un appartement loué dans le secteur privé. Il faudrait partir du principe que celui qui se voit attribuer un grand logement par une coopérative l'accepterait même si le logement n'est pas absolument nécessaire. Si l'on part des hypothèses réalistes décrites au mythe 2 concernant la demande de logements, on peut estimer la consommation supplémentaire potentielle d'un locataire dans une coopérative. Elle est à peu près directement proportionnelle à la réduction de loyer : si un ménage locataire bénéficie d'une réduction de 10 % sur son loyer, ce qui correspond à peu près à la moyenne dans le segment d'utilité publique, on peut s'attendre à ce que la consommation de logement soit supérieure d'environ 10 %.

Des règles d'occupation contraignantes ?

Les données disponibles n'indiquent cependant pas une surconsommation de logements dans le segment d'utilité publique. Au contraire, la surface habitable par personne dans cette catégorie en 2014 (36,5 m²) était inférieure d'environ 13 % à la moyenne suisse de tous les logements locatifs (42,4 m²). Cette différence dans la taille des logements devrait être restée inchangée jusqu'à aujourd'hui.[20] La consommation plus faible de logements pourrait être due au fait que les habitants d'une coopérative ont des revenus plus faibles que les autres locataires. Toutefois, le revenu médian imposable des coopérateurs n'est que légèrement inférieure à celui des autres locataires de la ville de Zurich (Heye et al., 2011). Cela ne permet donc pas d'expliquer cette différence marquée.

Pour les représentants de la coopérative de construction, la consommation limitée de surface habitable est l'expression d'une vertu centrale de cette forme de propriété, à savoir la durabilité, qui se matérialise par une utilisation économe de la ressource sol. Elle est également utilisée comme preuve de l'efficacité des prescriptions d'occupation, ce à quoi s'engage aujourd'hui une majorité de coopératives (Blumer, 2012). Les directives d'occupation prévoient typiquement que le nombre de pièces ne dépasse pas le nombre de personnes dans le ménage plus une personne. Les coopératives d'habitation font actuellement beaucoup d'efforts pour réduire encore la consommation de surface.

Les règles d'occupation sont utilisées comme preuve de l'utilisation durable des sols.

20 Les données de la ville de Zurich pour l'année 2022 indiquent une surface de 35,2 m² par habitant pour les coopératives d'habitation, contre 39,8 m² dans le segment orienté vers le marché (Statistik Stadt Zürich, 2023).

La densité de construction est également importante

L'image que l'on a du locataire d'un logement utilité publique économe est toutefois totalement différente si l'on considère la densité de construction des lotissements de coopératives. Par densité de construction, on entend le rapport entre la taille des bâtiments (qui détermine à son tour la surface de sol utilisable) et la surface du terrain. Elle mesure donc l'intensité de l'utilisation d'une parcelle.

Les investisseurs à but lucratif sont incités à redévelopper les terrains disposant de réserves d'aménagement. Dans les endroits centraux de nos grandes agglomérations, la densité de construction maximale autorisée devrait être en de nombreux endroits inférieure à celle qui maximise les profits. C'est ce que montre par exemple le fait que les constructions de remplacement s'accompagnent généralement d'une densification du bâti. Une évaluation pour la ville de Zurich montre ainsi qu'entre 2015 et 2019, chaque logement démoli a été remplacé par 1,7 nouveau logement. La surface des logements construits en remplacement était même supérieure de 112 % (Statistik Stadt Zürich, 2020).

Les constructions de remplacement s'accompagnent d'une densification du bâti.

Afin d'obtenir une image plus complète, nous avons par conséquent analysé les données relatives à la densité de construction du parc immobilier de ville de Zurich.[21] Pour tous les arrondissements (quartiers) de la ville, nous calculons le taux de construction et d'utilisation des bâtiments d'habitation selon le type de propriétaire, en distinguant les trois catégories suivantes : les pouvoirs publics (c'est-à-dire la ville de Zurich), les coopératives et les investisseurs orientés vers le marché (investisseurs institutionnels et autres investisseurs privés).[22]

Gestion peu économe de la ressource sol

Comme le montre la figure 7.1, la densité de construction des immeubles d'habitation des investisseurs orientés vers le marché est plus élevée que celle des propriétaires d'utilité publique dans presque tous les arrondissements de la ville de Zurich, et même nettement plus élevée dans certains d'entre eux. Tant l'indice d'utilisation que l'indice de construction vont dans le même sens. Il n'y a que dans l'arrondissement 7 (Zürichberg) que l'indice d'utilisation des privés est légèrement inférieur (0,9 contre 1,0 pour les coopératives d'habitation). En moyenne – c'est-à-dire indépendamment de la situation – l'indice d'utilisation des immeubles collectifs appartenant à des particuliers est supérieur d'environ 20 % (1,2 contre 1). Pour une parcelle de 1000 m², cela correspond à peu près à un étage supplémentaire.

Si toutes les parcelles des coopératives de la ville de Zurich étaient construites avec la même densité de construction que les immeubles environnants appartenant à des particuliers – une hypothèse qui n'est pas

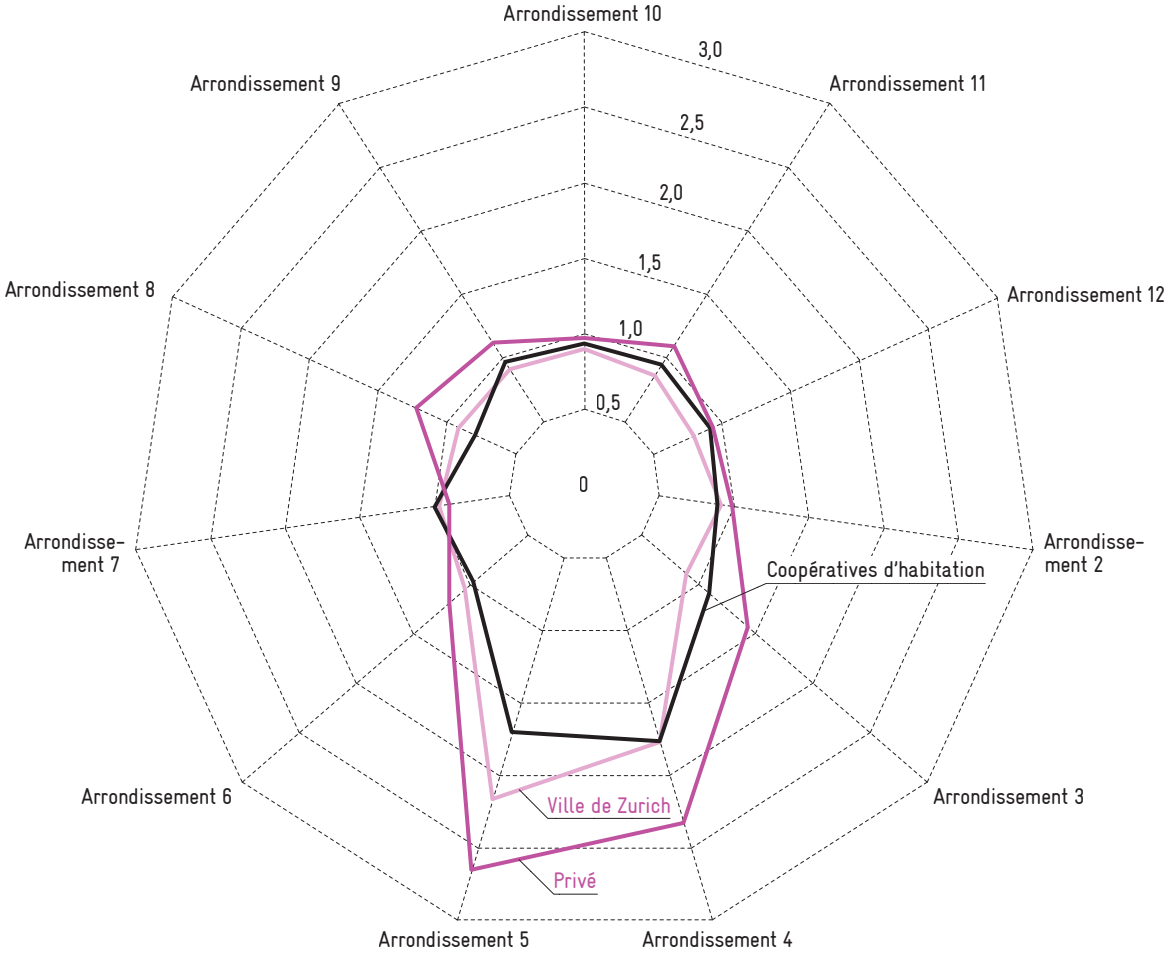
21 Nous remercions la ville de Zurich pour ses statistiques (Statistik Stadt Zürich). Les auteurs sont seuls responsables de l'analyse.

22 L'indice d'utilisation est une mesure courante pour quantifier la densité de construction. Il se forme à partir du rapport entre la surface habitable (mesurée avec la surface brute de sol en m²) d'un bâtiment et la taille de la parcelle.

Figure 7.1

Un fort potentiel de densification chez les maîtres d'ouvrage d'utilité publique

Pour chaque arrondissement de la ville de Zurich, l'indice d'utilisation moyen des immeubles d'habitation par type de propriétaire a été déterminé pour la fin 2022. La densité de construction des immeubles d'habitation des investisseurs sur le marché est plus élevée que celle des maîtres d'ouvrage d'utilité publique dans presque tous les arrondissements de la ville de Zurich – et même nettement dans les arrondissements 4, 5 et 8.



Source : Avenir Suisse, données: Statistik Stadt Zürich

trop osée – des milliers de logements pourraient être créés. Si l'indice d'utilisation était aligné au niveau des arrondissements de la ville de Zurich, 520 000 m² supplémentaires de surface brute de sol seraient construits dans des immeubles d'habitation, soit environ 15,7 % du parc immobilier. Cela correspond environ à la surface de 5000 logements supplémentaires de 3 pièces. Le potentiel de densification calculé est même proportionnellement plus important pour les immeubles urbains, avec 26,3 %.

Le potentiel non exploité est si grand que l'utilisation mesurée de la ressource sol mentionnée plus haut s'estompe. En effet, par rapport à la surface totale – et pas seulement à la surface habitable – la consommation de surface par personne dans les coopératives de construction de la ville de Zurich n'est que de 3 % inférieure à celle des propriétaires privés (2,86

personnes pour 100 m² de surface au sol contre 2,77), en d'autres termes, la densité d'utilisation (le rapport entre les habitants et la surface au sol) est tout sauf exemplaire. Ce que l'on économise avec les directives d'occupation, on le perd à nouveau avec le faible taux d'occupation.[23]

23 Le constat devrait être connu au moins de certains représentants des coopératives d'habitation : ils soulignent eux-mêmes le fait que de nombreux lotissements de coopératives présentent un fort potentiel de densification (Wohnbaugenossenschaften Schweiz, 2021).

Mythe 8: La densification urbaine n'a pas lieu

Le marché foncier est l'un des marchés les plus réglementés de notre économie. Au fil des décennies, la réglementation n'a cessé de s'étendre. Avec la nouvelle version de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), entrée en vigueur en 2014, la Confédération peut en outre intervenir pour la première fois dans les décisions locales. Ainsi, en cas de réserves de terrains à bâtir excédentaires, les cantons et les communes peuvent être incités à procéder à des déclassements. L'objectif visé par la réforme est de réduire la construction en dehors des centres des villages et de parvenir à une densification de l'utilisation (augmentation du nombre d'habitants et d'employés par unité de surface) (Bundesrat, 2017).

Nouvelle analyse de la statistique de la superficie[24]

Ces objectifs de planification ont-ils été atteints ? Fin 2021, la Confédération a publié la nouvelle statistique de la superficie (RO 2013/2018), qui est désormais la quatrième. Entre-temps, les premières données sont donc disponibles pour répondre à cette question. Et la réponse est affirmative.

Alors qu'au cours de la période 1994–2006, les surfaces bâties s'étaient étendues plus rapidement que le nombre d'utilisateurs de l'espace (9,6 % contre 6,7 %), le rapport s'est inversé au cours de la période 2007–2016 : la surface bâtie n'a augmenté que de 5,9 %, alors que le nombre d'utilisateurs de l'espace a augmenté de 10,9 %.[25] La densité d'utilisation a donc nettement augmenté.

La comparaison des 26 cantons, représentée dans la figure 8.1, est intéressante. Le rectangle de gauche représente la densité d'utilisation moyenne. Celle-ci est le quotient du nombre d'utilisateurs de l'espace par surface bâtie. En revanche, le niveau de la densité d'utilisation marginale (petit rectangle) peut servir d'indicateur du succès de la densification par canton. Celle-ci correspond au quotient de l'augmentation du nombre d'utilisateurs de l'espace par l'augmentation de la surface bâtie. Si la densité marginale d'utilisation est supérieure à la densité moyenne, cela signifie qu'il y a eu densification des surfaces bâties.

Les premières données le montrent : La densification est en cours.

Ce sont les trois cantons urbains de ZH, GE et BS qui ont réalisé la plus forte densification – les chiffres pour BS n'étant toutefois pas vraiment pertinent, car ce canton urbain est de toute façon constitué en grande partie de surfaces bâties. Le succès de la densification résulte donc ici presque uniquement de la modification du nombre d'utilisateurs de l'espace. Dans les cantons de GE et ZH, la densité d'urbanisation hypothé-

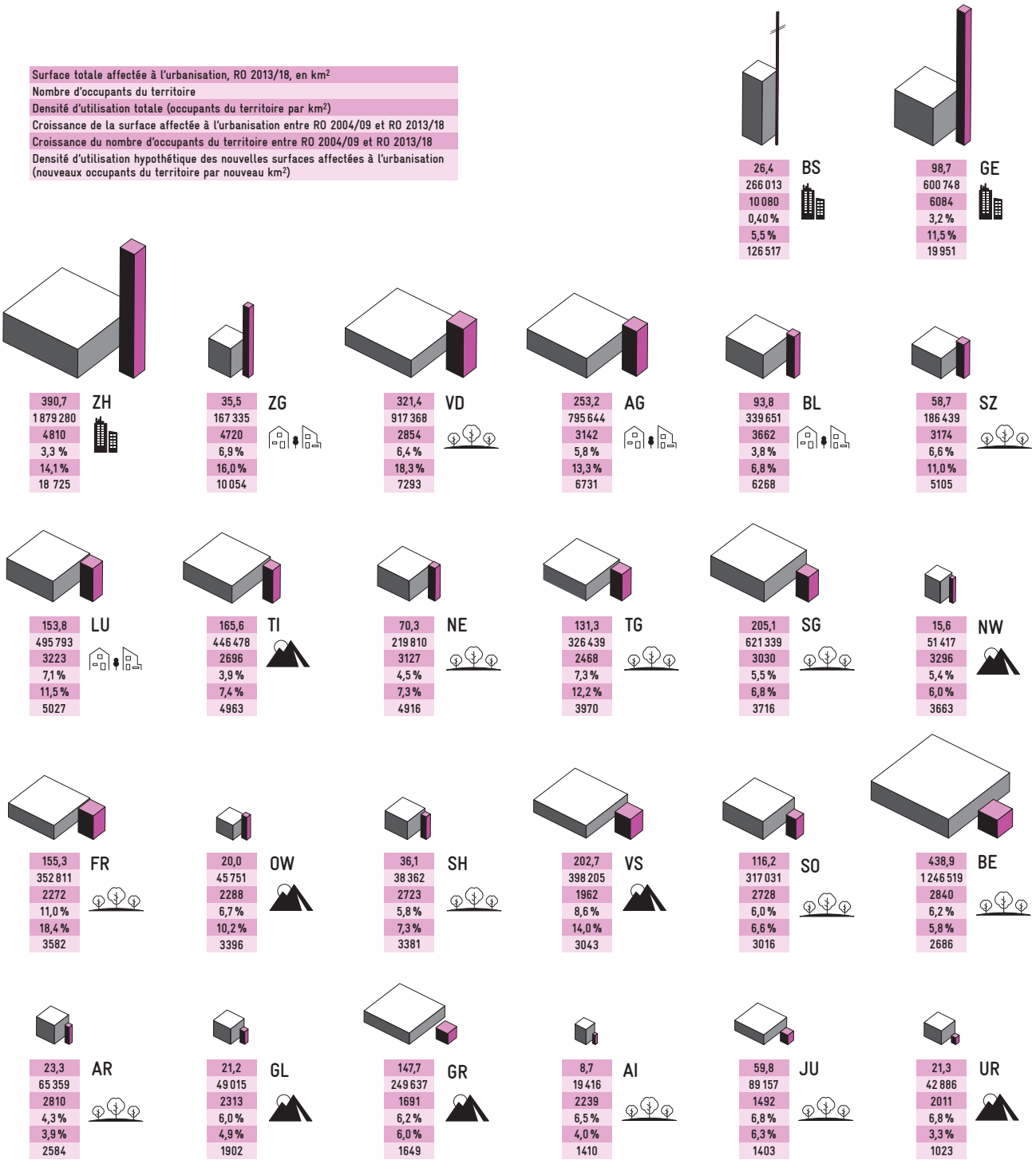
24 Cette analyse a été réalisée par Lukas Rühli. Voir Rühli (2022) pour plus de détails.

25 Le nombre d'utilisateurs de l'espace est obtenu en additionnant le nombre d'habitants de l'année de référence à 50 % des emplois (équivalents temps plein). Les emplois n'ont donc été pondérés qu'à 50 %, car leur consommation moyenne d'espace représente environ la moitié de celle d'un habitant.

Figure 8.1

Densité d'utilisation des cantons

Les parallélépipèdes représentent le nombre d'occupants du territoire (voir méthodologie Rühli, 2022) par canton. La surface de base du grand parallélépipède correspond à la surface affectée à l'urbanisation à la période de la troisième Statistique de la superficie (2004/2009), la hauteur du parallélépipède correspond à la densité d'utilisation (occupants du territoire par km²) à la même période. La surface du petit parallélépipède correspond à l'augmentation de la surface affectée à l'urbanisation entre la troisième (2004/2009) et la quatrième (2013/2018) Statistique de la superficie. La hauteur du petit parallélépipède correspond à la densité d'utilisation hypothétique qu'aurait la surface affectée à l'urbanisation supplémentaire si les occupants du territoire supplémentaires de ladite période avaient pris place exclusivement sur cette surface affectée à l'urbanisation.



Source : Propres calculs basés sur BFS (STATENT, BZ, STATPOP), Arealstatistik 2004/2009, Arealstatistik 2013/18

tique pour les nouveaux sites s'élève à près de 20 000 utilisateurs de surface par km². Le canton de ZG, en plein essor, suit la même tendance. Dans ce canton, l'augmentation de 16 % du nombre d'utilisateurs de surfaces entre 2007 et 2016 n'est compensée que par une croissance de 6,9 % des surfaces bâties.

Prix des terrains bas, faible densité

En revanche, sept cantons (BE, AR, GL, GR, AI, JU, UR) n'ont pas réussi à augmenter la densité d'utilisation. Mais dans ces cantons aussi, la densité d'utilisation marginale entre la troisième et la quatrième statistique de la superficie (donc pour la période 2007–2016) est nettement supérieure à celle de la période précédente (1994–2006). Par conséquent, la dispersion a au moins été freinée dans ces cantons, même si – à la différence des 19 autres cantons – il n'y a pas eu de densification. Dans 25 des 26 cantons, la croissance des surfaces bâties s'est ralentie (à l'exception de GL).

Cela permet de conclure à certains progrès dans l'aménagement du territoire des cantons. Mais il serait erroné d'attribuer ces progrès à la seule planification « plus stricte ». Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, les forces du marché, qui se sont traduites par une hausse des prix de l'immobilier et du foncier, sont également un moteur essentiel de la densification en Suisse.

Partie II : Solutions

Rompre une lance pour la propriété individuelle

La propriété comme solution ? Ce n'est pas le moment. Actuellement, les préoccupations des locataires dominent l'agenda politique. La proposition d'atténuer certains problèmes du marché du logement en facilitant l'accès à la propriété semble pour beaucoup aussi sensée que la fameuse phrase de Marie-Antoinette « S'ils n'ont pas de pain, qu'ils mangent de la brioche ». En Suisse, la propriété du logement reste un privilège réservé aux personnes qui en ont les moyens.

En fait, notre pays a le taux de propriété le plus bas de tous les pays de l'OCDE (OECD, 2022). Mais ce qui pèse plus lourd que le taux de propriété historiquement bas de la Suisse, c'est la tendance à la baisse de ces dernières années : de 38,4 % en 2015 à 36,3 % en 2021. Il avait augmenté de manière continue entre 1970 et 2015.[26] Si l'on tient compte du fait que l'accès à la propriété se fait souvent entre 35 et 50 ans, c'est donc toute une génération qui a raté son entrée dans la propriété. Elle ne rattrapera probablement jamais son retard.

Pourquoi ce déclin ? Il n'y a pas de réponse scientifique claire à cette question jusqu'à présent. Il est fort possible que la réglementation ait joué un rôle décisif. Depuis la crise financière entre 2008 et 2010, les autorités des marchés financiers, la Finma et la BNS, se préoccupent de limiter la vulnérabilité du système financier qui pourrait résulter d'un marché immobilier exubérant. Elles mettent en garde contre les bulles de prix sur le marché de l'immobilier. En 2012 déjà, la BNS avait constaté des surévaluations sur le marché immobilier. Mais depuis, les prix ont continué à augmenter sans que ces risques ne se matérialisent (SNB, 2023).

Les autorités des marchés financiers mettent en garde contre les bulles de prix sur le marché de l'immobilier.

Taux de propriété en baisse

Les évaluations plutôt négatives des autorités ont fourni la base d'un renforcement préventif de l'autorégulation des banques dans le domaine hypothécaire et, à partir de 2013, d'abord l'activation, puis l'augmentation, du volant anticyclique sectoriel de fonds propres (Zurbrügg, 2022). Cette régulation macroprudentielle a rendu plus difficile l'obtention d'une hypothèque auprès des banques pour financer son logement, en particulier

26 Lors du premier recensement, en 1850, seuls 16 % de la population résidente (et non des ménages) étaient propriétaires de biens immobiliers (Hausmann 2016).

pour les ménages peu aisés disposant de peu de fonds propres. Les banques se sont notamment engagées à respecter des règles strictes en matière de capacité financière pour l'octroi de crédits, ce qui a exclu de nombreux ménages du marché de l'accession à la propriété. Ces règles comprennent trois dispositions centrales (SwissBanking, 2019):

01_ Une part minimale de 10 % de fonds propres ne provenant pas d'avoirs du 2e pilier.

02_ L'obligation de rembourser la deuxième hypothèque (c'est-à-dire la part du crédit hypothécaire qui dépasse le prêt de 65 %) dans un délai de 15 ans.[27]

03_ Le recours à un taux d'intérêt hypothécaire théorique de 5 % pour déterminer si l'hypothèque est financièrement supportable. Ce taux correspond à une moyenne historique.

Réunies, et en prenant en compte de manière forfaitaire les frais d'entretien à hauteur de 1% de la valeur de l'immeuble, ces dispositions ont eu pour conséquence que les frais de financement effectifs n'ont jamais été inférieurs à 7 % par an, soit bien plus que les taux du marché.

Tableau 9.1

Coût de financement d'un logement, avec et sans contraintes réglementaires, juillet 2023

Les règles strictes en matière de capacité financière pour l'octroi de crédits ont eu pour conséquence que les frais de financement effectifs pour un logement en propriété ne sont jamais inférieurs à 7% par an et sont donc bien supérieurs aux taux habituels du marché, qui se basent sur les taux hypothécaires actuellement en vigueur.

	Capacité selon la réglementation	*« Marché »*
Taux d'intérêt hypothécaire	5,0 %	1,9 %
Entretien	1,0 %	1,0 %
Amortissement	1,3 %	0,5 %
Coûts de financement (totaux)	**7,3 %**	**3,4 %**

Source: Avenir Suisse

Le graphique 9.1 illustre l'importance de ces règles pour l'acquisition d'un logement. En s'inspirant de Schellenbauer et Salvi (2004), deux déterminants importants de l'accession à la propriété du logement (le revenu et les prix de l'immobilier) ont été regroupés avec les coûts des intérêts pour former un indice de la capacité financière à acquérir un logement (voir encadré 3).[28]

27 L'obligation de remboursement est donc indépendante du montant de l'avance (le taux d'endettement mesuré à la valeur actuelle du bien immobilier, et non au prix d'achat). La hausse des prix de l'immobilier réduit l'endettement effectif, même sans remboursement de l'hypothèque.

28 Les coûts hypothécaires supposés sont ceux d'une hypothèque fixe sur dix ans.

Encadré 3

Un indice de la viabilité financière de la propriété du logement

L'indice mesure si un ménage type dispose d'un revenu suffisant pour faire face à un crédit hypothécaire avec une avance courante sur le bien immobilier moyen.

Concrètement, une valeur d'indice de 100 signifie que le ménage médian (mesuré au revenu brut du ménage) peut faire face à un crédit hypothécaire avec une avance de 80 % du prix médian du logement sans que la charge financière ne dépasse un tiers du revenu brut. L'amortissement de la deuxième hypothèque (à hauteur de 1 % du montant de l'hypothèque) et les frais d'entretien (1 % du prix de la maison) ont également été comptabilisés dans les coûts hypothécaires.

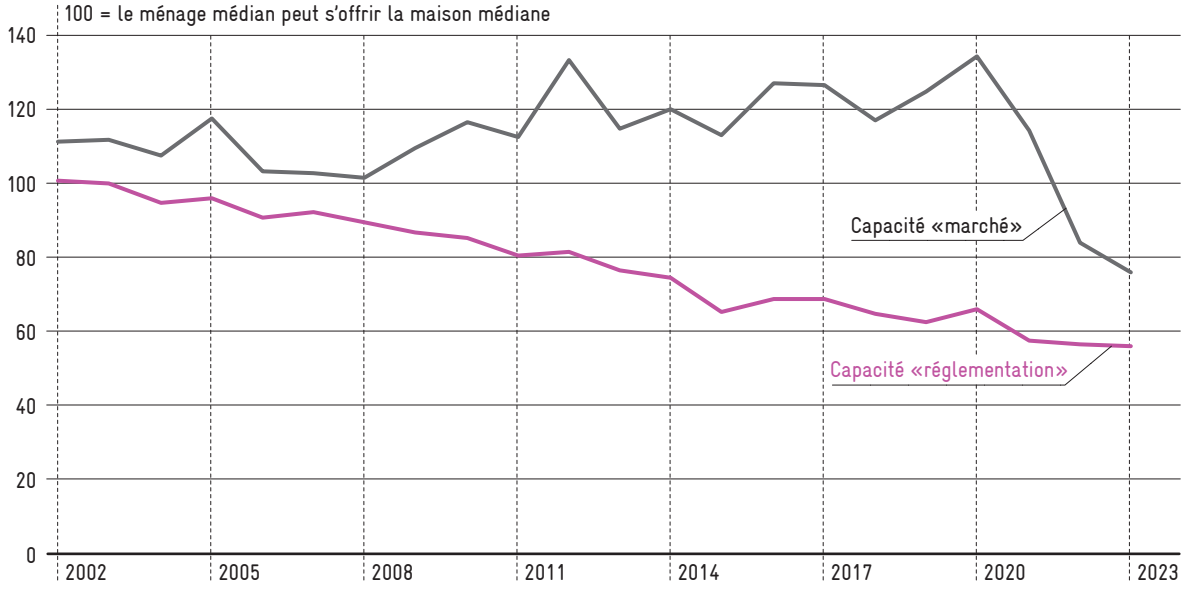
En raison de la disponibilité des données, seuls les ménages du canton de Zurich ont été pris en compte. Les prix des logements correspondent à la valeur médiane des transactions de logements (Statistisches Amt des Kantons Zürich, 2023).

Plus l'indice de capacité financière est élevé, plus la propriété du logement est abordable. La ligne violette mesure la capacité financière « réglementaire », telle qu'elle résulte du respect des règles susmentionnées, c'est-à-dire en supposant un taux hypothécaire de 5 %. La ligne noire, en revanche, mesure la capacité dans les conditions qui prévalaient avant l'introduction des instruments macroprudentiels vers les années 2010. En particulier, elle

Figure 9.1

Capacité financière des logements en propriété dans le canton de Zurich

La capacité « réglementaire » des logements en propriété n'a cessé de se dégrader au cours de la dernière décennie, tandis que la capacité « marché » a affiché une tendance positive jusqu'en 2022. La réduction de la charge d'intérêts des nouvelles hypothèques a par conséquent plus que compensé la forte hausse des prix des logements en propriété.



Source : Statistisches Amt des Kantons Zürich, SNB, BFS, Avenir Suisse

applique un taux d'intérêt hypothécaire à long terme conforme au marché (pour les hypothèques à taux fixe sur dix ans), et non le taux d'intérêt calculé de 5 %.

Alors qu'au cours de la dernière décennie, la viabilité financière des logements en propriété, telle qu'elle est calculée par les institutions financières, n'a cessé de se détériorer, la viabilité financière calculée sur la base du marché a affiché une tendance positive jusqu'à la récente flambée de l'inflation en 2022. En d'autres termes, la réduction de la charge d'intérêts des nouvelles hypothèques a plus que compensé la forte hausse des prix des logements. Cela suggère que la raison de la baisse de l'accessibilité des logements pour les citoyens ordinaires sans patrimoine n'est pas tant due à la hausse des prix des logements qu'aux règles d'attribution.[29]

La propriété comme protection contre la hausse des loyers

Lorsqu'il s'agit d'évaluer les risques immobiliers pour l'économie, la réglementation macroprudentielle part du principe que le risque le plus important est l'exposition des propriétaires aux fluctuations des prix de l'immobilier et des taux d'intérêt hypothécaires. Il ne s'agit toutefois que d'une approche partielle, voire unilatérale. La propriété du logement offre également d'importantes possibilités de couverture, en particulier, et c'est pourquoi, dans cette publication, elle est importante contre le risque de futures hausses de loyer. Une hausse des loyers est compensée par une augmentation correspondante de la valeur du logement.

Ce risque de changement de loyer touche le plus ceux qui consacrent une part importante du budget de leur ménage au logement. Comme nous l'avons expliqué en détail au mythe 4 (p. 30), il s'agit plutôt des ménages à faible revenu, et donc ceux qui ont le plus de mal à accéder à la propriété. Mais les ménages de retraités, indépendamment de leur revenu, sont aussi fortement exposés au risque de changement de loyer. Alors que les jeunes ménages peuvent améliorer leurs revenus, par exemple en augmentant leur taux d'activité, le revenu des retraités est en grande partie fixe. Cela contribue au fait que les propriétaires de leur logement souhaitent rarement réduire leur patrimoine immobilier (et leur consommation de logement) plus tard dans la vie et que la proportion de propriétaires dans cette catégorie d'âge est supérieure à la moyenne (Sinai et Souleles, 2005).

Les ménages à faible revenu ont du mal à accéder à la propriété.

Dans une économie de marché, un taux élevé de logements en propriété n'est pas une fin en soi. Privilégier la propriété du logement par rapport à d'autres formes de placement de capitaux sur le plan fiscal ou réglementaire ne se justifie pas plus que de favoriser la propriété du logement par

29 Bien entendu, cette représentation n'est qu'une simplification grossière. Il est bien possible, par exemple, que les prix des logements en propriété auraient augmenté encore plus si les nouveaux propriétaires avaient dû utiliser moins de fonds propres – même si cette thèse (souvent répétée) égratigne les arguments économiques standard. Selon cette théorie, le taux de fonds propres ou la part de fonds propres n'a pas d'effet direct sur les charges des propriétaires. L'économie de coûts d'intérêts hypothécaires qu'entraîne un endettement moindre est compensée par les coûts (d'opportunité) plus élevés des fonds propres. Cela n'affecte pas l'attrait financier d'un achat par rapport à une location, et n'a donc aucun effet sur le prix relatif des logements en propriété.

rapport à la location. Mais, l'inverse est également vrai : il n'y a pas vraiment de bonnes raisons de préférer systématiquement la location à la propriété. C'est précisément là où le taux de propriétaires est le plus faible, dans les grandes villes, que les loyers ont le plus augmenté.

À quoi pourrait ressembler une réglementation macroprudentielle optimale qui permettrait à de larges pans de la population de réaliser à nouveau le rêve d'accéder à la propriété, tout en tenant dûment compte des risques de futures hausses de prix ? Cette question mérite d'être approfondie. Nous nous contenterons ici de rappeler un principe fondamental : une telle réglementation devrait se baser sur des considérations économiques fondées. Ainsi, les taux d'intérêt calculés de 5 %, prohibitifs pour de nombreux ménages, sont simplement dépassés. Ils se basent en premier lieu sur des valeurs moyennes historiques, qui devraient toutefois être qualifiées d'obsolètes si notre économie se trouvait durablement dans un environnement de taux bas. Il serait préférable d'utiliser une mesure prospective qui prend pour base les taux d'intérêt futurs prévus aujourd'hui, c'est-à-dire les attentes du marché.

Une réglementation devrait se baser sur des considérations économiques fondées.

Aménagement du territoire : prendre les prix au sérieux

Selon certains observateurs du marché, la révision de la LAT est la cause principale du manque actuel d'investissements dans la construction de logements, tel que décrit au mythe 1 (Credit Suisse, 2023). La révision de la LAT a été accompagnée d'un moratoire sur les zones à bâtir, qui a sensiblement limité la disponibilité de terrains à bâtir pendant quelques années dans certains cantons (dont Genève, Lucerne et Zurich). Toutefois, les zones à bâtir encore disponibles (donc, sans nouveaux classements en zone à bâtir) offrent de la place pour 1,6 million de personnes supplémentaires si la densité de construction reste inchangée. Celles-ci ne se trouvent d'ailleurs pas toujours « au mauvais endroit », comme on le prétend souvent. Ainsi, la région lémanique – une région en forte croissance démographique – dispose de réserves abondantes pour la construction de logements.[30] La part des zones à bâtir non construites dépasse encore parfois 20 % de la surface totale des zones à bâtir (ARE, 2022).

Le spectre d'une thésaurisation des terrains à bâtir

La perspective de pénuries peut déjà influencer la disponibilité des logements. Dans l'attente de loyers plus élevés, il peut être intéressant pour les propriétaires de terrains de renoncer à une construction immédiate. La thésaurisation des terrains à bâtir, c'est la hantise par excellence des autorités de planification locales, car elle freine la densification vers l'intérieur. L'introduction de nouveaux instruments de planification destinés à lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir a été un point central de la révision de la LAT. Entre autres, des déclassements sont désormais possibles dans certains cantons si le terrain à bâtir n'est pas développé dans un délai donné, parfois sans indemnisation.

De ce fait, d'autres contradictions et conflits d'objectifs sont apparus, cette fois avec le système fiscal. L'impôt sur les gains immobiliers a été introduit au début des années 1990 dans le but explicite de réduire la liquidité du marché immobilier, car on était convaincu que moins de transactions limiteraient la croissance des prix. C'est pourquoi l'impôt a été assorti d'un barème qui prévoit des taux d'autant plus élevés que la durée de détention des biens immobiliers est courte. La hausse ininterrompue des prix de l'immobilier depuis lors a sans doute définitivement démenti cette hypothèse de toute façon douteuse sur le plan économique. L'impôt sur les gains immobiliers a plutôt encouragé la thésaurisation de terrains

Plus le propriétaire du terrain attend pour le développer, plus le rendement après impôts est élevé.

30 Il existe en outre des effets de substitution entre les marchés partiels régionaux. La construction de nouveaux logements dans une situation périphérique soulage également la demande de logements dans les villes. De plus, les inconvénients de la situation (par exemple endroits mal desservis par les transports publics) sont partiellement compensés par des parcelles plus grandes ou une surface habitable plus importante des immeubles. La notion de répartition de l'espace n'est pas assez répandue dans l'aménagement du territoire.

à bâtir (Credit Suisse, 2023). Plus le propriétaire du terrain attend pour le développer, plus le rendement après impôts est élevé.[31]

Reste à savoir quels sont les coûts économiques de ces effets contradictoires et en partie inattendus. En effet, du point de vue de la collectivité, il peut être tout à fait judicieux de garder des terrains à bâtir déjà aménagés pour plus tard, autrement dit, de les thésauriser. En effet, si la demande s'avère plus forte dans quelques années, il serait judicieux et opportun d'utiliser ces terrains de manière (encore) plus intensive. Une part importante de la valeur d'un terrain non construit (ou d'un immeuble fortement usé qui ne génère plus de revenus locatifs) réside justement dans l'option de ne pas construire immédiatement, mais plus tard. Vouloir empêcher absolument la thésaurisation pour lutter contre la pénurie actuelle de logements, c'est ignorer la valeur actuelle de cette option. Cela risque d'aggraver une future pénurie de logements.

Il peut être tout à fait judicieux de garder des terrains à bâtir déjà aménagés pour plus tard, autrement dit, de les thésauriser.

Zones commerciales surdimensionnées

Ce phénomène bien connu de l'économie urbaine semble n'avoir jamais été sérieusement pris en compte dans le débat sur la mobilisation des terrains à bâtir. Ce n'est pas un hasard : d'une manière générale, l'aménagement du territoire et l'urbanisme ont toujours du mal avec l'économie. La sous-estimation de l'importance des marchés (et de leurs signaux de prix) pour le développement territorial fait système (Bertaud, 2018). Cela s'applique également à l'une des tâches les plus importantes de l'aménagement du territoire : la conception et la définition des zones d'habitation et de travail. Alors que les loyers du marché pour les utilisations résidentielles dans les centres n'ont cessé d'augmenter au cours des 25 dernières années, les loyers des surfaces commerciales et de bureaux pataugent depuis longtemps. Ainsi, depuis 2000, les loyers commerciaux n'ont globalement augmenté que de 18 %, contre 39 % pour les loyers résidentiels. Les loyers des surfaces de vente – plus 9 % depuis 2000 – n'ont même pas pu compenser l'inflation.[32]

Mais les différences de prix absolues selon le type d'utilisation sont encore plus frappantes que l'évolution divergente dans le temps. Ainsi, en 2019, le prix médian d'un mètre carré de terrain industriel non construit dans le canton de Zurich était de 400 francs, alors que le prix correspondant pour les utilisations résidentielles était deux à trois fois plus élevé, selon l'intensité de l'utilisation (Statistisches Amt des Kantons Zürich, 2021). Une partie de ces différences de prix peut s'expliquer par des différences de qualité de l'emplacement et de l'exploitation. Toutefois, le constat de base, à savoir que les terrains industriels sont nettement moins rares que les terrains à bâtir dans les zones d'habitation, devrait rester valable.

31 Des taux d'intérêt bas renforcent en outre cet effet, car ils réduisent encore le coût d'opportunité de l'attente pour le propriétaire du terrain.

32 Selon les indices des prix de l'offre de Wüest Partner/BNS.

Lors de la définition ou de l'adaptation des zones à bâtir, l'aménagement du territoire devrait donc logiquement veiller davantage à ce que des prix similaires soient obtenus pour les terrains à bâtir, indépendamment de leur utilisation.[33] L'existence d'énormes différences de prix entre les zones ou les types d'utilisation révèle de grandes inefficacités. Les zones commerciales sont peut-être surdimensionnées, les zones résidentielles trop justes. Ce sont les locataires qui souffrent en fin de compte de ces inefficacités.

L'exemple du Japon

Pour résoudre le problème de l'allocation, le choix de l'utilisation devrait, dans la mesure du possible, être laissé aux utilisateurs eux-mêmes. Il ne s'agit pas pour autant de déréglementer complètement la construction, car toute construction entraîne le risque d'externalités négatives pour les voisins proches et lointains. Les émissions de bruit et d'odeurs, l'obstruction de la vue, les ombres portées, le trafic supplémentaire, la sollicitation excessive des infrastructures publiques, la dégradation de l'image du lieu : la liste des conflits d'utilisation possibles est presque infinie. L'une des principales tâches d'un règlement de construction et de zonage consiste à minimiser ces conflits.

Au vu des défis auxquels est confronté notre aménagement du territoire, il vaudrait la peine d'étudier et de comparer en profondeur des approches alternatives. Comme nous l'avons déjà suggéré dans un autre article (NZZ, 2023), le Japon offre de telles incitations. L'aménagement du territoire japonais combine un (faible) contrôle central avec des éléments auto-organisateurs forts qui offrent un degré élevé de décentralisation (McReynolds, 2022).

La séparation en zones consiste en un système relativement uniforme de 12 types de zones à bâtir, classées en fonction de la gravité des externalités et des conflits d'usage potentiels (**tableau 10.1**). Le système est hiérarchisé, ce qui signifie que dans une zone à bâtir donnée, les utilisations qui sont moins contraignantes ou qui génèrent moins d'externalités sont automatiquement autorisées. Par exemple, si le plan d'affectation autorise des entreprises industrielles sur une parcelle, des immeubles de bureaux, des surfaces de vente ou des maisons d'habitation sont également autorisés (Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2003). En particulier, une activité commerciale peut être exercée au rez-de-chaussée de chaque bâtiment résidentiel. Dans la plupart des quartiers résidentiels de Tokyo, il est ainsi possible d'exploiter un petit bar, un magasin ou un restaurant au rez-de-chaussée et même, le cas échéant, d'y exercer une petite activité commerciale. Tout cela ne nécessite qu'une procédure d'autorisation simplifiée (Almazán et McReynolds, 2022).

L'aménagement du territoire japonais combine un faible contrôle central avec des éléments auto-organisateurs forts.

33 Peut-être aussi en tenant compte des externalités de nature positive et négative. Il est ainsi envisageable que le prix actuel du marché pour un mètre carré de forêt (1.70 franc dans le canton de Zurich) ne comprenne pas d'importantes externalités positives, telles que la protection du climat, la biodiversité ou l'espace loisirs.

Tableau 10.1

L'enseignement du Japon

Le système japonais d'organisation par zones, de par sa structure hiérarchique, autorise des usages variés, moins contraignants.

Type de bâtiment	*Zone d'habitation W2*	*Zone d'habitation >W2*	*Zone mixte*	*Visée commerciale*	*Zone de commerce*	*Industrie*
Immeuble						
Petit restaurant (<150 m²)						
Surface de vente, restaurant						
Bureaux						
Hôtel						
Cinéma, théâtre						
Parking couvert						
Entrepôt, commerce						
Industrie						

Construction interdite Construction autorisée

Remarque : le tableau est une représentation simplifiée du système japonais d'organisation par zones.

Source : Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2003

En revanche, notre système de zones se caractérise toujours par un large découplage des affectations : chaque parcelle se voit attribuer une affectation de base. Nos zones mixtes et nos zones centrales constituent l'exception, mais elles ne représentent qu'environ 20 % de la surface des zones à bâtir (ARE, 2022). Mais même dans ces zones, la mixité est fortement contrôlée, notamment en raison des prescriptions existantes en matière de bruit (Büchi, 2005).

Au système japonais de séparation en zones plus flexible s'ajoute une multitude d'autres institutions formelles et informelles qui rendent la planification – ou plutôt l'absence supposée de planification – particulière. Il s'agit notamment d'absence d'obstacles profonds à la déconstruction et à la densification.[34] Celles-ci ont notamment permis à Tokyo, et à sa population toujours croissante de 37 millions d'habitants, de disposer de nombreux logements bon marché. Et ce, avec un faible taux de construction de logements d'utilité publique (Yoshida, 2021). Pour ceux pour qui l'abordabilité du logement n'est pas qu'un slogan politique, de tels modèles devraient être sérieusement étudiés.

34 Nous renvoyons à Almazán et McReynolds (2022) pour de nombreux autres exemples et perspectives.

Droit du bail : meilleur que sa réputation ?

Une régulation fonctionnelle, flexible et équitable du marché de la location est dans l'intérêt tant des locataires que des bailleurs. Cette simple compréhension se perd parfois chez les critiques de la réglementation actuelle des loyers. Ainsi, une réorganisation complète du marché locatif est régulièrement réclamée : pour ceux qui se considèrent comme des représentants des forces du marché, les loyers devraient se former uniquement selon les lois de l'offre et de la demande. Pour les autres, la lutte vise à protéger les locataires existants de tout changement.

Ces deux exigences ne sont pas défendables d'un point de vue économique. La relation entre le locataire et le bailleur présente des similitudes avec celle entre l'employé et l'employeur. De nombreuses dispositions du droit du travail sont conçues pour empêcher tout comportement opportuniste de l'une ou des deux parties du contrat.[35] Il s'agit en premier lieu de protéger les investissements (pas seulement financiers) qui sont utiles à la relation professionnelle, par exemple le savoir-faire propre à l'entreprise.

Des considérations similaires s'appliquent également au marché de la location, avec des adaptations appropriées. Ainsi, les locataires font eux aussi des investissements spécifiques lorsqu'ils emménagent dans un nouveau logement : ils nouent de nouvelles relations de voisinage, achètent des meubles adaptés, voire adaptent souvent leur lieu de travail à leur lieu de résidence. S'ils devaient craindre que le bailleur puisse à son gré modifier unilatéralement des dispositions importantes après coup, c'est-à-dire après l'emménagement et les frais qui y sont liés, ils hésiteraient à faire les investissements correspondants. A long terme, cela serait également nuisible pour les bailleurs, car les loyers en tant que tels seraient plus incertains ou moins attrayants.[36]

Peu de demandes de réformes

En Suisse, les principales réglementations du marché de la location sont les dispositions correspondantes du code des obligations. Toutefois, comment les locataires et les bailleurs considèrent-ils le droit de bail ? Dans une enquête réalisée en 2021 sur mandat de l'Office fédéral du logement, les résultats étaient étonnamment bons : 63 % des personnes interrogées se sont déclarées (très) satisfaites et seules 21 % des personnes interrogées estimaient êtres insatisfaites (Bieri et al., 2021). Le mécontentement avait tendance à se manifester plutôt en Suisse romande, dans les classes de reve-

Dans une enquête sur le droit du bail, les résultats étaient étonnamment bons.

35 Protection contre le licenciement, dispositions relatives aux indemnités, réglementation des heures supplémentaires, interdiction de faire concurrence, etc.

36 Ce principe de base important n'est pas toujours respecté par le droit de bail. Il est par exemple mis à mal par la possibilité de contester le loyer convenu par contrat immédiatement après la conclusion du contrat (art. 270, al. 1, CO). En ce sens, ces dispositions augmentent l'insécurité contractuelle, ce qui devrait se traduire par une offre réduite et des loyers plus élevés.

nus élevés et faibles, chez les jeunes et chez les électeurs du PS. Aucune ligne de conflit partisane fondamentale n'est toutefois apparue en ce qui concerne la praticabilité du droit du bail, les dispositions en vigueur étant jugées adéquates de la gauche à la droite. Seules quelques personnes interrogées ont mentionné des faiblesses concrètes.

Une enquête menée en parallèle auprès des organisations de locataires et de bailleurs a toutefois révélé – sans surprise – un niveau de satisfaction nettement inférieur. Dans l'ensemble, le souhait d'une révision ciblée des dispositions en vigueur, plutôt qu'un renouvellement complet, a toutefois prévalu auprès de ces organisations également. Ces dernières sont principalement satisfaites du bon équilibre entre les différents intérêts offerts par le droit du bail et de sa stabilité.

Les innovations les plus dommageables concernent l'adaptation des loyers après une rénovation complète.

Il est tout à fait possible que l'évaluation globale fondamentalement positive du droit de bail exprimée dans les sondages soit aujourd'hui, deux ans plus tard seulement, quelque peu différente. Face à la récente augmentation du taux de référence (la première depuis l'introduction du mécanisme d'adaptation en 2008), des voix se sont immédiatement élevées pour modifier les règles du jeu convenues.

LDTR : la mère de toutes les lois sur la rénovation

Outre quelques décisions de justice surprenantes, ce sont surtout des interventions cantonales qui ont donné l'impulsion la plus forte aux modifications de la réglementation des loyers au cours des 25 dernières années.[37] Les innovations les plus importantes – mais aussi les plus dommageables – concernent l'adaptation des loyers après une rénovation complète. D'abord introduites dans le canton de Genève, des variantes de ces dispositions ont depuis été adoptées dans d'autres cantons – le dernier en date étant le canton de Bâle-Ville.[38]

Dans le canton de Genève, la loi sur la démolition, transformations et rénovations de maisons d'habitation, plus connue sous l'abréviation LDTR, régit la transformation, l'assainissement, la démolition et la vente d'immeubles. Cette loi date, dans sa forme actuelle, de 1996, mais ses antécédents remontent aux années 1960 (CEPP, 2003). La LDTR a rendu toute modification d'un logement en principe soumise à autorisation. Selon le représentant de l'Association genevoise des locataires, il s'agit de « la loi la plus importante pour la protection des locataires à Genève » (Dandrès, 2021).

Une disposition importante de la LDTR concerne le loyer qui peut être demandé après une rénovation. La LDTR limite, pour une période de trois à dix ans, le loyer d'un logement rénové à un maximum de 3500

37 Depuis la dernière révision du droit de bail en 1989, des efforts de réforme ont également été proposés à plusieurs reprises. Mais l'introduction du taux d'intérêt de référence a été la seule adaptation matériellement pertinente (Hausmann 2016).

38 Ces interventions cantonales sont juridiquement distinctes des dispositions nationales du CO. Les cantons n'ont pas de droit du bail différent. Néanmoins, ces dispositions exercent une grande influence sur la fixation des loyers et sur la disponibilité des logements. En ce sens, elles constituent une partie importante de la réglementation des loyers.

francs par pièce et par an. Ce plafond correspond à un loyer mensuel de 1180 francs par mois pour un appartement de quatre pièces.[39] Cela signifie qu'un logement entièrement rénové au centre de Genève peut coûter à peu près le même prix qu'un logement nécessitant des travaux de rénovation dans le Jura bernois ou dans la périphérie de Schaffhouse.

Les effets d'une telle réglementation sur le marché du logement sont multiples et, comme nous l'avons déjà indiqué, réellement contre-productifs :[40]

01_ Il y a relativement peu d'investissements dans la rénovation des logements. Genève a donc un parc immobilier notoirement mal entretenu. La probabilité qu'un logement construit avant 1985 soit totalement rénové n'est que de 12 %. A Zurich, 30 % de ces logements sont rénovés, à Berne même 43 % (Wüest Partner, 2023).

02_ C'est à Genève que l'écart entre les loyers existants et les nouveaux loyers est le plus important.

03_ La durée de séjour dans les logements est excessivement élevée. Alors qu'à Zurich, par exemple, le taux de déménagement était de 13,3 % en 2019, il n'était que de 9,5 % en ville de Genève. Ce taux est comparable à celui de régions plutôt rurales comme le Toggenburg (Homegate, 2020).

Pourtant, les Genevois, en fonction de leurs revenus, ne dépensent globalement pas moins pour le logement, au contraire. Les dépenses moyennes pour le logement (hors énergie) représentent 13,6 % du revenu brut des ménages, contre 11,2 % en moyenne suisse (BFS, 2019). Il s'agit donc davantage d'une redistribution entre nouveaux et anciens locataires que d'une réduction générale des coûts du logement. Les ménages mobiles (les jeunes, les divorcés, les immigrés) paient sous forme de loyers initiaux plus élevés et de frais de recherche pour les locataires établis depuis longtemps. Les anciens locataires vivent dans des logements bon marché, mais mal entretenus.

Les anciens locataires genevois vivent dans des logements bon marché, mais mal entretenus.

D'un effet « lock-in » à une situation « win-win »

Même si le droit du bail suisse obtient de bonnes notes des parties qui sont soumises à ses dispositions, il pourrait être amélioré d'un point de vue économique. Comme nous l'avons montré à plusieurs reprises dans cette publication, l'effet de verrouillage (lock-in) constitue le problème fondamental de notre réglementation du marché locatif. C'est surtout dans les grandes villes qu'un écart s'est creusé entre les loyers existants et les nouveaux loyers. Les anciens locataires ne sont donc pas incités à changer de logement, même si celui-ci ne correspond plus à leurs besoins. Ils perdraient alors la rente économique générée par le fait de rester long-

39 C'est sans doute pour cette raison qu'à Genève, la cuisine est également comptée comme une pièce à part entière, si bien qu'un appartement genevois de 4 pièces ne compte que trois pièces dans le reste de la Suisse.

40 Nous vous renvoyons à la publication « Une pénurie fait maison » (Salvi, 2012) pour une analyse complète qui est toujours d'actualité, dix ans après sa publication.

temps dans le même logement. Cela entraîne des coûts pour la collectivité, notamment sous la forme d'une augmentation des frais de recherche.

Comment résoudre le problème de manière efficace, à savoir comment limiter l'effet de verrouillage, sans perdre les avantages du système actuel ? Une approche possible consisterait à monétiser la rente verrouillée, c'est-à-dire à la rendre négociable. On pourrait ainsi créer le cadre juridique dans le droit du bail actuel pour que le bailleur (ou le nouveau locataire) dédommage les anciens locataires pour avoir quitté le logement prématurément.

Cette idée simple et séduisante aurait plusieurs avantages. Les anciens locataires seraient ainsi « libérés » de cet effet de verrouillage. Ils disposeraient d'un capital supplémentaire pour trouver une alternative plus adaptée sur le marché du logement. Les nouveaux locataires auraient des frais de recherche moins élevés, car le marché serait ainsi plus flexible. Quant aux bailleurs, ils auraient la possibilité de proposer une nouvelle location plus lucrative. D'un point de vue économique, le problème d'allocation (les logements vont à ceux qui en ont le plus besoin) serait désamorcé.

Ce type d'indemnité est courant sur d'autres marchés. Dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, elle est connue sous le nom de « pas-de-porte » ou « droit d'entrée ». Toutefois, du point de vue du droit du bail, elle tombe au mieux dans une zone grise. Notre droit du bail interdit les contrats liés. Il faudrait donc d'abord créer les conditions-cadres nécessaires à cette pratique.

Conclusion : les limites de la politique du logement

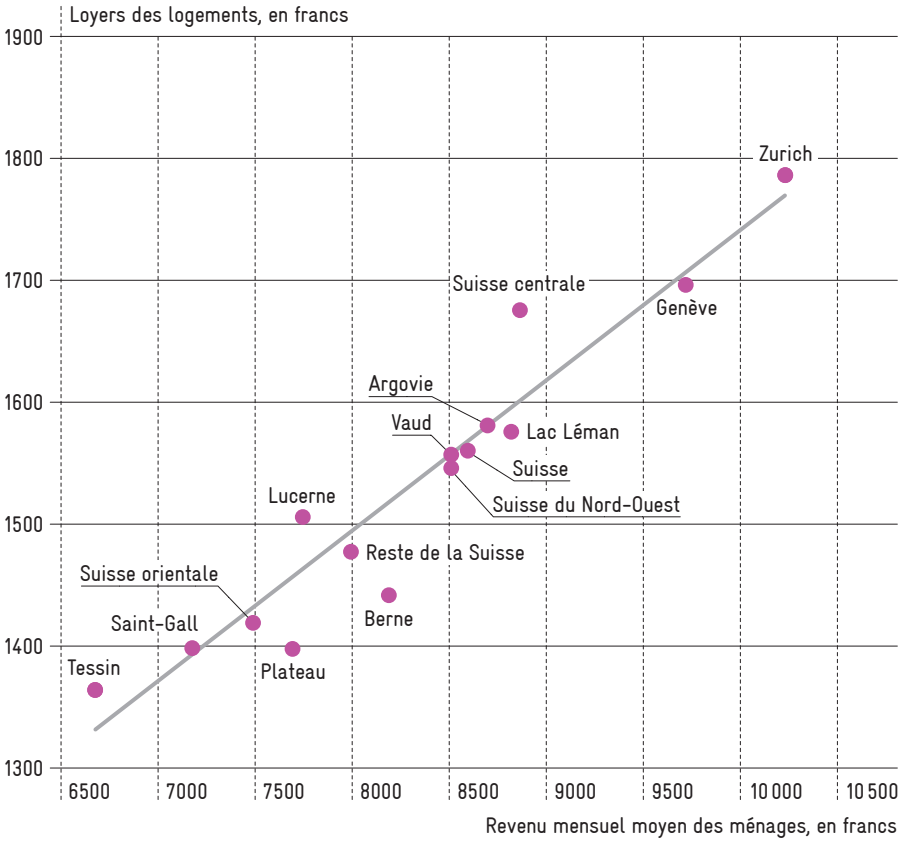
Le sol est une ressource rare. La politique suisse a du mal à admettre cette lapalissade. Même les représentants des partis qui, d'habitude, nous informent volontiers des conséquences lorsque les ressources sont négociées à un prix inférieur à leur valeur, semblent avoir reconnu une grande exception dans le cas du sol. Selon eux, tout doit être «abordable» sur ce marché. En fin de compte, nos prix élevés du sol, des loyers et de l'immobilier sont surtout une conséquence de notre prospérité. Ils sont élevés parce que les revenus sont élevés dans notre pays.

Il existe également une forte corrélation entre les revenus des ménages locaux et régionaux et le niveau de loyer correspondant, malgré de grandes différences dans l'activité de construction, la réglementation et les condi-

Figure 12.1

Salaires plus élevés, loyers plus élevés

Il existe une forte corrélation entre les revenus des ménages locaux et régionaux et le niveau de loyer correspondant, malgré de grandes différences dans l'activité de construction, la réglementation et les conditions topographiques.



Source : BFS (HABE)

tions topographiques (voir figure 12.1). Les ménages du canton de Zurich consacrent à peu près la même part de leur revenu brut au logement que ceux de Suisse orientale ou de la moyenne suisse.

Il semble donc peu probable qu'une politique du logement activiste puisse avoir beaucoup d'effets positifs dans le centre des villes. Si, au moyen d'une baguette magique politique, tous les logements devenaient « abordables » du jour au lendemain, par exemple par le biais d'un loyer basé sur les coûts stricts, et que la pénurie de terrains et la rente de situation étaient ainsi largement ignorées, la demande dépasserait de plusieurs fois l'offre. Soudain, beaucoup plus de personnes que jusqu'à présent voudraient se loger dans des endroits centraux. D'où la « pénurie du logement », justement.

Un contre-projet réaliste

Un plan différent du scénario esquissé ci-dessus est toutefois possible. Il concerne l'offre. Les milieux politiques et l'administration devraient tout d'abord examiner systématiquement les raisons des coûts élevés du logement dans leur ville. Quelles sont les réglementations qui renchérissent les coûts de construction, lesquelles renchérissent le logement en général ?

Il convient par exemple de revoir les restrictions de densité, les distances minimales ou les places de parking trop bon marché qui occupent inutilement l'espace urbain. De même, il convient d'examiner dans quelle mesure les réglementations datant d'une autre époque (par exemple en ce qui concerne les ombres portées ou le bruit) devraient être adaptées aux nouvelles réalités technologiques. En outre, il convient de vérifier si les zones industrielles et commerciales sont surdimensionnées, ce qui entraînerait des différences frappantes de prix du sol. Dans cette publication, nous avons fourni des indications sur la plupart de ces points.

Les erreurs de planification en matière de politique des transports nuisent également à l'attractivité de la périphérie en raison des longs trajets.

Les erreurs de planification en matière de politique des transports, comme une mauvaise desserte des zones périurbaines, nuisent également à l'attractivité de la périphérie en raison des longs trajets entre le domicile et le lieu de travail. Il est fortement déconseillé d'allonger ces derniers, par exemple par une modération généralisée du trafic dans les villes (Schweizerischer Städteverband, 2022). Premièrement, cela ralentit encore les transports publics, qui se déplacent déjà lentement aujourd'hui (Rühli, en cours de rédaction). Cela aggrave la pénurie des sites centraux : les prix des terrains, les loyers et les rendements des investisseurs ont augmenté. Il existe également un optimum économique en matière de nuisances sonores et il n'est pas nul. Tout cela ne va pas à l'encontre d'une tarification de la mobilité efficace, car la réduction des embouteillages raccourcit les temps de déplacement.

Séparer la politique sociale de la politique du logement

Un tout autre domaine concerne la question de savoir comment les moyens de la politique sociale du logement pourraient être dépensés de manière

ciblée. Si, malgré l'élargissement de l'offre, les dépenses de logement de certains groupes d'habitants sont toujours jugées politiquement insoutenables, il faudrait envisager comme alternative le financement des personnes.

Comme son nom l'indique, cette aide est centrée sur les ménages et non sur les logements. Les ménages aidés reçoivent donc une subvention (allocation pour le logement) qu'ils peuvent utiliser librement pour louer le logement de leur choix. Cela permettrait d'éviter la plupart des effets négatifs de la politique du logement « abordable » évoqués jusqu'à présent.

Comme les subventions ne sont plus liées à un objet spécifique, les ménages subventionnés peuvent choisir un logement qui correspond à leurs besoins. Cela permet d'une part de minimiser la divergence entre les besoins en logement et la consommation effective de logement. D'autre part, les habitants peuvent désormais changer de logement sans avoir à craindre une baisse massive de leurs revenus.

La promotion de logements « abordables » a un coût qui, même s'il n'est pas facile à identifier, est bien réel et tout à fait considérable. La mise à disposition de logements à un prix inférieur à leur valeur entraîne une redistribution peu transparente et injuste. C'est sans doute le message le plus important que l'on peut tirer de notre analyse du marché immobilier en Suisse : les logements locatifs ne sont pas adaptés pour servir de vecteur à la politique sociale.

Bibliographie

Almazán, J., & McReynolds, J. (2022). Emergent Tokyo. Designing The Spontaneous City. ORO Editions.

ARE, Bundesamt für Raumentwicklung (2022). Bauzonenstatistik Schweiz 2022. Statistik und Analysen.

Been, V., Gould Ellen, I., & O'Reagan, K. (2018). Supply Skepticism: Housing Supply and Affordability. NYU Furman Center.

Beerli, A., & Peri, G. (2018). The Labor Market Effects of Opening the Border: Evidence from Switzerland. NBER Working Paper Series, 21319.

Bertaud, A. (2018). Order without Design: How Markets Shape Cities. MIT Press.

BFS, Bundesamt für Statistik (2019). Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (SILC).

BFS, Bundesamt für Statistik (2020). Haushaltsbudgeterhebung (HABE).

BFS, Bundesamt für Statistik (2021). Bau- und Wohnungswesen. Panorama.

BFS, Bundesamt für Statistik (2023a). Durchschnittlicher Mietpreis in Franken nach Bauperiode und Kanton.

BFS, Bundesamt für Statistik (2023b). Wohnverhältnisse nach Bewohnertyp und Haushaltstyp.

BFS, Bundesamt für Statistik (2023c). Strukturerhebung (SE).

Bieri, U., Frind, A., Bürgi, M., Doriot, A., Burgunder, T., Seebacher, L., Estermann, C., & Bohn, D. (2021). Handlungsbedarf im Mietrecht? gfs.bern.

Bodmer, F. (2023). Der Schweizer Wohnungsmarkt. Park Books.

Büchi, W. (2005). Instrumentarium der Raumplanung. ETH Zürich.

Büchler, S., & von Ehrlich, M. (2022). Quantifying Land-Use Regulation and its Determinants. MIT Center for Real Estate Research Paper, 22(02).

Bundesrat (2017). Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie? Bericht des Bundesrates.

Bundesrat (2018). Botschaft zur Volksinitiative «Mehr bezahlbare Wohnungen». BBI 2018 2213.

Blumer, D. (2012). Vermietungskriterien der gemeinnützigen Wohnbauträger in der Schweiz. Bundesamt für Wohnungswesen (BWO).

CEPP, Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2003). Politique cantonale en matière de rénovation de logements. Cour des comptes, République et canton de Genève.

Credit Suisse (2023). Schweizer Immobilienmarkt 2023.

Dandrès, C. (2021). Referat Christian Dandrès, Asloca Geneve.

Davis, M., & Ortalo-Magné, F. (2011). Household Expenditures, Wages, Rents. Review of Economic Dynamics, 14(2), 248–261.

Degen, K., & Fischer, A. M. (2017). Immigration and Swiss House Prices. Swiss Journal of Economics and Statistics, 153, 15–36.

Haefeli, N., & Weber, M. (2023). Wohnen im Alter: Treiber des Wohnflächenkonsums? Wüest Partner.

Hausmann, U. (2016). Vertragsfreiheit im Schweizer Mietrecht von 1804 bis 2014 unter besonderer Berücksichtigung des Mietzinses. Dike Verlag.

Helfer, F., Grossmann, V., & Osikominu, A. (2023). How does immigration affect housing costs in Switzerland? Swiss Journal of Economics and Statistics, 159(5).

Heye, C., Spörri, F., Willi, C., & Fahrländer Partner Raumentwicklung (2011). Genossenschafterinnen und Genossenschafter in der Stadt Zürich. Stadtentwicklung

Zürich und Wohnbaugenossenschaften Zürich, Dokumentationsstelle Forschung und Innovation (Band 3).

Homegate (2020). homegate.ch-Umzugsreport 2020.

Homegate (2023). Angebotsmieten. *https://swissmarketplace.group/de/medienmitteilungen/mietindex-04-2023-de/*

Kaufmann, D., Lutz, E., Kauer, F., Wehr, M., & Wicki, M. (2023). Erkenntnisse zum aktuellen Wohnungsnotstand: Bautätigkeit, Verdrängung und Akzeptanz. ETH Zürich.

Klien, M., Huber, P., Reschenhofer, P., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., & Kössi, G. (2022). Die preisdämpfende Wirkung des gemeinnützigen Wohnbaus. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).

Kubli, U. (2023a). Immobilienbarometer (2. Quartal). Zürcher Kantonalbank.

Kubli, U. (2023b). Immobilien Aktuell (Ausgabe April). Zürcher Kantonalbank.

Lehmann, N. (2020). Bezahlbares Wohnen anders gedacht. Swiss Real Estate Journal, 21, 13–17.

McReynolds, J. (2022). Understanding Tokyo's Land Use: The Power of Microspaces (Mercatus Working Paper). Mercatus Center.

Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2003). Introduction of Urban Land Use Planning System in Japan.

NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2016). Uralte Rechtsgrundlage für die Förderung des Wohnungsbaus. Von A. Kälin, 20.05.2016.

NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2023). Wenn Sie überall Tempo-30-Zonen machen, müssen Sie sich nicht wundern, wenn die Wohnungen teurer werden. Von I. Troxler, 15.03.2023.

OECD, Organisation for Economic Cooperation and Development. (2022). HM 1.3 Housing Tenures (OECD Affordable Housing Database).

Rey, U. (2020). Hohe Wohnungsfluktuation trotz tiefem Leerstand. Stadt Zürich. Präsidialdepartement.

Rühli, L. (2022). Immer Dichter. Avenir Suisse, 19.09.2022. *https://www.avenir-suisse.ch/immer-dichter/*

Salvi, M., & Schellenbauer, P. (2004). Preise, Mieten und Renditen. Der Immobilienmarkt transparent gemacht. Zürcher Kantonalbank.

Salvi, M. (2012). Une pénurie fait maison. Le malaise immobilier genevois: Ses causes, ses remèdes. Avenir Suisse.

Schellenbauer, P. (2011). Wanderung, Wohnen und Wohlstand. Der Wohnungsmarkt im Brennpunkt der Zuwanderungsdebatte. Avenir Suisse.

Schläpfer, B. (2021). Bestandsmieten im Kanton Zürich. Eine Auswertung auf Basis der gepoolten Strukturerhebung 2015 bis 2017. statistik.info, 2021(1).

Schläpfer, B. (2023). Aus- und Einzugsmieten im Kanton Zürich. Eine Auswertung auf Basis der gepoolten Strukturerhebung 2016 bis 2020. statistik.info, 2023(1).

Schmid, P. (2015). Landgeschäfte mit Genossenschaften. Fakten und Argumente am Beispiel der Stadt Zürich. Swiss Real Estate Journal, 11.

Schweizerischer Städteverband (2022). Stadtentwicklung und Lärmschutz in den Städten. Positionspapier des Schweizerischen Städteverbandes (19.12.2022).

Siegrist, S. (2023). Der Schweizer Bausektor seit Corona: Eine Zwischenbilanz. KOF Bulletin, 172.

Sinai, T., & Souleles, N. S. (2005). Owner-Occupied Housing as a Hedge Against Rent Risk. The Quarterly Journal of Economics, 120(2).

SNB, Schweizerische Nationalbank (2023). Financial Stability Report.

Sotomo, Hermann, M., Nowak, M., & Bosshard, F. (2017). Gemeinnütziges Wohnen im Fokus. Ein Vergleich zu Miete und Eigentum.

Statistik Stadt Zürich (2006). Wohnbau Genossenschaften in der Stadt Zürich (6; Analysen).

Statistik Stadt Zürich (2020). Bauliche Verdichtung aktuell. *https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/webartikel/2020-04-07_Bauliche-Verdichtung-aktuell.html*

Statistik Stadt Zürich (2023). Wohnflächenkonsum in Miet- und Eigentumswohnungen nach Eigentumsart/Gebäudeart und Stadtquartier.

Statistisches Amt des Kantons Zürich (2021). Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich (31).

Statistisches Amt des Kantons Zürich (2023). Immobilienpreise. *https://www.zh.ch/de/planen-bauen/raumplanung/immobilienmarkt/immobilienpreise.html*

SwissBanking (2019). Richtlinien betreffend Mindestanforderungen bei Hypothekarfinanzierungen. Schweizerische Bankiervereinigung.

Thalmann, P. (2019). Leitfaden Preisgünstige Mietwohnungen. EPFL.

von Ehrlich, M., Schöni, O., & Büchler, S. (2018). On the Responsiveness of Housing Development to Rent and Price Changes: Evidence from Switzerland. Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft.

Weicher, J. C., Eggers, F. J., & Moumen, F. (2017). The Long-Term Dynamics of Affordable Rental Housing. Hudson Institute.

Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Regionalverband Zürich (2021). Gemeinnütziger Wohnungsbau in der Schweiz.

Wohnbaugenossenschaften Schweiz, Regionalverband Zürich (2022). Branchenstatistik der Zürcher Wohnbaugenossenschaften.

Wohnbaugenossenschaften Schweiz (2023). Wohnungsnot: Wohnbaugenossenschaften Schweiz fordert Massnahmen.

Wüest Partner (2023). Immo-Monitoring 2023. Frühlingsausgabe (2).

Yoshida, J. (2021). Land scarcity, high construction volume, and distinctive leases characterize Japan's rental housing markets. Brookings Institution.

Zabel, J. E. (2004). The Demand for Housing Services. Journal of Housing Economics, 13(1), 16–35.

Zulliger, J. (2016). Höhere Hürden. Wegen strengerer Mindestvorschriften halten sich Banken bei der Hypothekenvergabe zunehmend zurück. Zeitschrift Wohnen, 3.

Zurbrügg, F. (2022). Makroprudenzielle Politik über die Pandemie hinaus: Bilanz und Ausblick. Schweizerische Nationalbank.

Züger, Y. (2022). Eine ökonomische Betrachtung der Kostenmiete. Swiss Real Estate Journal, 21, 13–17.

avenir suisse

Zurich
Puls 5 | Giessereistrasse 18
8005 Zurich
+41 44 445 90 00

Lausanne
Chemin de Beau-Rivage 7
1006 Lausanne
+41 21 612 66 14

avenir-suisse.ch
info@avenir-suisse.ch

ISBN 978-3-907453-05-6