

Agenda Construction de logements

20 exigences à l'adresse des politiques et des autorités

Prise de position 05.23fr

Déséquilibre croissant sur le marché du logement

- ! Recul de la construction de logements
- ! Augmentation du nombre de ménages
- ! Croissance de la surface consommée
- ! Hausse du taux de référence
- ! Hausse des prix de l'énergie et de l'inflation
- ! Augmentation des frais de chauffage et des charges

Il faut s'attendre, pour 2023, à un déficit de production pouvant atteindre 10 000 logements par rapport à l'augmentation du nombre de ménages.¹ Depuis 2019, l'Office fédéral de la statistique enregistre une augmentation rapide du nombre de ménages, jusqu'à 50 000 unités par année. Parallèlement, la production de logements diminue et, selon les prévisions, elle devrait tomber à 41 000 unités par année en 2023.

Dans le domaine de la propriété du logement, l'excès de demande – dû aux faibles taux d'intérêt – a entraîné une augmentation sensible des prix, excluant du marché de nombreuses personnes désireuses d'acheter. Dans le segment locatif, après une longue phase de consolidation, on observe une hausse des loyers proposés, notamment dans les centres urbains les plus touchés par un excès de demande. En dehors de ces zones, la situation est plus détendue pour l'instant, mais elle

s'explique par la surproduction des dernières années. Celle-ci n'est absorbée que lentement par la demande croissante.

Avec la hausse des taux directeurs et des taux hypothécaires, une augmentation du taux de référence se dessine. Les observateurs prévoient qu'il faudra jusqu'à cinq étapes pour passer du taux actuel de 1,25% à 5% en 2027.² Cette hausse entraînerait une augmentation des loyers qui pourrait atteindre 15%. Dans toute la Suisse, environ 50% des contrats de bail sont basés actuellement sur un taux de référence de 1,25%, si bien que dès juin 2023, les bailleurs seraient habilités à augmenter les loyers. A partir d'un taux de référence de 2%, environ 90% des ménages de locataires pourraient potentiellement être concernés par une hausse.³ Il reste à voir si, et dans quelle mesure, les bailleurs useront de leur droit.

L'évolution actuelle des taux entraîne une nouvelle atténuation de l'activité de construction et, ce faisant, accentue l'excès de demande sur le marché des transactions. Sur le marché de la propriété, la demande tend à diminuer avec la hausse des taux d'intérêt, ce qui augmente le nombre de ménages de locataires, car les acheteurs potentiels restent dans leur logement locatif.

Avec la guerre en Ukraine, les coûts de l'énergie ont considérablement augmenté et sont devenus un sujet de préoccupation pour les locataires et les propriétaires de logements. Avec le décompte des charges de la période 2022/2023, de nombreux ménages devraient se voir confrontés à des demandes supplémentaires pour les frais de chauffage, en plus de la hausse des prix de l'électricité. Pour la plupart des propriétaires de logements, les coûts sont devenus réels lors de la péri-

ode hivernale précédente (prix du gaz, de l'électricité et du mazout).

Avec les prix des matières premières, les coûts de l'énergie se sont traduits par une hausse des prix à la consommation. Pour 2023, le Seco prévoit une modification de l'indice national des prix à la consommation, passant de +2,4% à +2,8%. 40% de la hausse des prix pourraient potentiellement être reportés sur les loyers.

Les observateurs du marché signalent depuis des années le déficit de production et son influence sur l'accès au logement. En vrac, de nombreux indicateurs suggère une aggravation du déséquilibre sur le marché du logement: immigration, croissance de la population et du nombre de ménages, recul de la production, hausse des taux, augmentation des coûts de l'énergie, etc.

1. CIFI: Communiqué de presse concernant le CIFI Swiss Property Benchmark, mars 2023.

2. Julia Lareida, Benedikt Lennartz: Trendumkehr beim Referenzzins: Wen es treffen wird [Inversion de tendance pour le taux de référence: ceux qui seront concernés]. In: ZKB: Immobilien aktuell, édition de novembre 2022.

3. Wüest Partner: Immo-Monitoring 2023/2

20 exigences à l'adresse du politique et des autorités

L'augmentation des loyers proposés et existants qui se dessine, couplée à la diminution du nombre de logements vides dans les villes, a effrayé les médias et les politiques. Des exigences ont été émises, telles que le gel des augmentations de loyer, le contrôle des loyers et des rendements, ou encore l'instauration de subventions et d'un droit de préemption pour les logements d'utilité publique. Mais toutes ces recettes rapides prennent à peine en compte les déséquilibres économiques sous-jacents.

Les défis dont va s'accompagner la «Suisse à 10 millions d'habitants» ne pourront pas être relevés avec les instruments actuels de politique du logement. Le SVIT Suisse exige une refonte de la réflexion sur les conditions nécessaires pour un marché du logement qui fonctionne. Un tel marché ne peut être assuré que s'il est capable de réagir en termes d'offre à la demande croissante qui s'annonce. A l'heure actuelle, ce n'est pas le cas. En principe, il est possible d'agir sur le marché par le biais de l'offre, de la demande et de la formation des prix. De nombreuses exigences qui sont dans l'air misent sur la formation des prix et promettent un effet rapide. Mais ce faisant, on masque un fait: cette appro-

che aura forcément des conséquences. D'un côté, on consomme davantage de logement grâce à des prix maintenus artificiellement bas (côté de la demande). De l'autre, l'offre diminue, car les investisseurs privés, en tant que principal groupe fournisseur, ne sont pas suffisamment incités à consentir des investissements (côté de l'offre). L'intervention dans la formation des prix est la cause principale du déséquilibre actuel du marché. Pire encore: toute intervention sur la formation des prix rend d'autres interventions nécessaires. Conséquence: les pouvoirs publics assument toujours plus de tâches qui incombent aux bailleurs privés et doivent utiliser toujours plus de fonds publics à cet effet. Dans certains cercles, on peut trouver l'idée séduisante. Il faut néanmoins garder à l'esprit qu'un marché du logement sans investisseurs privés est impensable et que la population active suisse est «copropriétaire» d'immeubles de placement par le biais de la prévoyance, si bien qu'elle a un intérêt à une rémunération adéquate du capital propre.

Avec le présent Agenda du logement, le SVIT Suisse exige des politiques et des autorités d'importants changements de direction.

«Les fluctuations de l'offre et de la demande sont masquées»

Les loyers et les coûts du logement en valeur absolue ne sont pas des indicateurs objectifs de l'évolution des prix sur le marché du logement, car ils ne tiennent compte ni de la qualité, ni de la quantité, ni de la localisation du bien consommé qu'est le logement.

Une hausse des loyers peut avoir de nombreuses causes. Outre les coûts du capital évoqués plus haut et la hausse des prix, la surface habitable, les prix du terrain, le standard d'aménagement et les coûts de construction doivent être pris en compte pour rendre l'évolution des loyers objectivement comparable. Tous ces composants sont actuellement à la hausse, et ce depuis des années: la surface louée par personne, les logements

neufs en lieu et place des logements anciens, l'élévation des standards d'habitation, etc.

Du côté de l'offre, les logements anciens ne sont pas remplacés ou complétés par d'autres logements de même valeur. Outre les règlements de construction plus stricts en matière d'énergie, d'écologie et d'hygiène, les promoteurs tendent à bâtir des logements pour les segments de locataires moyens à supérieurs. Même les logements de maîtres d'ouvrage d'utilité publique ont aujourd'hui un standard qui dépasse à tout point de vue celui des logements anciens.



Des paramètres objectifs doivent être appliqués pour observer le marché du logement, et les fluctuations de l'offre et de la demande doivent être prises en compte de manière appropriée.

«Les interventions dans la formation des prix entraînent des distorsions d'affectation.»

Sur le marché du logement, les signaux de prix sont largement supprimés. Ce phénomène aggrave l'excès de demande, notamment dans les centres urbains. Les loyers maintenus artificiellement bas (par le droit du bail) ou les loyers subventionnés par les fonds publics (construction de logements d'utilité publique) entraînent une surconsommation de logements en raison de la forte élasticité-prix. Même les maîtres d'ouvrage d'utilité publique ne peuvent contrecarrer ce mécanisme que de manière limitée, car ils proposent des logements qui, sur le marché libre, ne seraient pas consommés par leurs locataires à cet endroit et de cette taille.

Le déficit de production sur le marché du logement et la hausse des coûts du logement n'ont qu'un lien indirect. Ce découplage résulte principalement du droit du bail, qui met hors fonction le mécanisme de l'offre et de la demande qui est propre au marché. En effet, selon le droit du bail, les loyers proposés doivent s'orienter en fonction des coûts de revient et du rendement du capital

(méthode absolue). En tant que bien rare, seule la hausse du prix des terrains se traduit par une augmentation des loyers basés sur les coûts. Les loyers usuels dans la localité et le quartier (méthode relative), seul élément de marché dans le droit du bail, restent des critères largement insignifiants en raison de la pratique restrictive des tribunaux. Parallèlement, les loyers existants ne connaissent que l'adaptation à la modification du taux de référence et à la hausse des prix.

En réaction à l'évolution actuelle sur le marché du logement, on exige un contrôle généralisé des loyers et des rendements. Hormis la charge administrative considérable (que les locataires devraient finir par payer), ce type d'intervention sert uniquement à supprimer les signaux de prix et à établir un marché du logement administré. Ce n'est pas ce que le législateur avait en tête lorsqu'il a introduit le droit du bail en tant que législation contre les abus.

2

Il convient de renoncer aux interventions de large portée et surtout aux interventions généralisées dans la formation des prix.

3

L'applicabilité de la fixation des loyers en fonction des loyers usuels dans la localité ou dans le quartier doit être améliorée.

4

Le droit du bail doit rester un instrument de lutte au cas par cas contre les abus dans le secteur locatif.

«Le droit du bail favorise les locataires en place de manière unilatérale.»

Dans son ensemble, le droit du bail est à l'origine de nombreuses frictions sur le marché. Le droit en vigueur vise largement à protéger les locataires en place, ce qui se manifeste par un fossé entre les loyers proposés et les loyers existants. A son tour, cet effet réduit la mobilité en ce qui concerne la localisation et la taille du logement. Pour les personnes intéressées, cela diminue les chances de trouver un logement adéquat. De fait, le marché des transactions est sous-doté, car un changement de logement n'a pas de sens d'un point de vue économique, et ce même si les conditions de vie du locataire ont changé. Les personnes qui cherchent un logement se retrouvent donc exclues du marché du

logement. Les locataires en place profitent de loyers bas aux dépens des nouveaux locataires. Plus la durée d'un contrat de bail est longue, plus cette «rente» est élevée. La différence entre loyers existants et loyers proposés peut servir à mesurer l'excédant de demande. Sur un marché du logement équilibré, cette différence devrait avoisiner zéro.

La possibilité de contester le loyer initial ne soutient que de manière indirecte les personnes en quête de logement. Sur un marché asséché, ils ne trouveront aucun logement.

5

La différence entre loyers existants et loyers proposés doit s'établir en tant que valeur cible de la politique du logement.

«Les locataires ne sont pas suffisamment mobiles.»

La lutte contre la ségrégation dans les villes a un prix (toujours plus élevé), dans la mesure où elle soutient financièrement, et avec des montants croissants, certains groupes demandeurs pour assurer la mixité visée. Ces prétentions soutenues par l'Etat entraînent une baisse de la mobilité des personnes qui cherchent un logement. Un sondage montre que seulement 26% de la population est prête à chercher un logement dans un

rayon de plus de 10 kilomètres par rapport à son logement actuel. Les citadins, en particulier, cherchent un logement si possible dans le même quartier. Les choses sont sans doute similaires pour les personnes qui fondent une famille: le rayon de recherche est largement concentré sur le lieu de résidence souhaité. Alors qu'en droit du travail, un trajet de deux heures aller et retour entre domicile et lieu de travail est considéré comme

acceptable, c'est beaucoup moins le cas dans une perspective de politique du logement. Conséquence: le fait de ne pas trouver de logement dans la localité concernée, alors qu'il y aurait des logements disponib-

les dans un rayon raisonnable, est reconnu comme une situation de détresse personnelle dans la procédure de droit du bail.

6 Un déménagement vers un lieu de résidence situé dans un rayon de 20 kilomètres doit être reconnu comme acceptable.

«La densification n'a pas lieu.»

La densification intérieure ou ultérieure est vantée comme une panacée pour créer des zones d'habitation supplémentaires. Mais dans les faits, la densification intérieure visée par la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 1) n'a pas lieu pour différentes raisons. Elle est financièrement peu attrayante (taxe sur la plus-value), chargée d'obstacles (opposition, protection des sites construits, ISOS, etc.) ou non souhaitée par le souverain dans les communes (révision des règlements de construction et d'utilisation). Différentes initiatives pour encourager la densification intérieure restent sans effet. La résistance est particulièrement forte dans les centres urbains. Les coûts de construction et les impondérables liés au droit du bail, par exemple la surélévation, empêchent toute densification dans les zones existantes. Les nouvelles constructions de remplacement sont de plus en plus souvent empêchées par des oppositions et des procédures de conciliation prévues par le droit du bail. La raréfaction des terrains à construire par la LAT 1 entraîne par conséquent une hausse significative des prix et, ainsi, des coûts du logement.

Les autorités municipales portent une large responsabilité dans cet excédent de demande. En dépit d'une pression migratoire bien identifiable, elles n'ont rien entrepris, ou fort peu, pour y répondre avec une offre en conséquence. Elles ont surtout pratiquement empêché la construction de nouveaux logements en augmentant les exigences. L'orientation unilatérale vers la construction de logements d'utilité publique ou urbains ne tient pas compte de la diversité de la demande et ne va pas assez loin.

En raison des nouvelles formes de travail (télétravail, coworking), il faut partir du principe que le besoin en surfaces commerciales ne croit pas dans les mêmes proportions que l'économie. La réaffectation de bâtiments commerciaux permettrait de créer une offre supplémentaire, les parcelles commerciales pourraient être utilisées pour la construction de logements. Cette offre supplémentaire se heurte à la rigidité des règlements sur les zones et à la lenteur des processus de changement d'affectation des zones. En règle générale, les règlements communaux sur les zones et les constructions ne sont révisés que tous les 15 ans.

7 Les conditions pour la densification intérieure ou ultérieure doivent être améliorées et les projets de construction correspondants être encouragés.

8 En tant que valeur de référence du règlement de construction, les coefficients d'utilisation doivent être revus.

9

Par le biais du plan directeur cantonal, les villes doivent être tenues de procéder à des affectations de zone, à une densification et à la création de zones de grands immeubles dans des secteurs appropriés.

10

Dans le règlement sur les zones, il faut viser une flexibilisation de l'utilisation dans les secteurs appropriés.

«Les procédures d'opposition empêchent des projets de construction.»

Depuis 2010, un logement sur dix n'a pas été réalisé en Suisse en raison d'une opposition, alors que le permis de construire avait été délivré. Aujourd'hui, en moyenne nationale, entre la demande de permis de construire et le permis délivré, il s'écoule 140 jours: la durée s'est ainsi allongée de 67% depuis 2010. Plus la densité de population est élevée, plus le délai est long. Dans le canton urbain de Zurich, cette durée atteint presque 200 jours et dans la ville de Zurich, elle s'est allongée de 136% par rapport à 2010 pour atteindre tout juste un an. C'est

à Genève que cette durée est la plus longue avec 500 jours. La limitation du droit de recours des associations souhaitée par la Commission de l'environnement du Conseil national (mise en œuvre de l'initiative parlementaire «Droit de recours des organisations. David contre Goliath») va dans la bonne direction, mais elle ne saurait rester la seule mesure en faveur d'une construction de logements qui fonctionne. Les procédures de recours durent globalement trop longtemps et le droit en vigueur offre trop de points d'attaque contre les projets de con-

11

Dans la pesée d'intérêts, le développement de l'habitat et la promotion du logement méritent davantage d'attention.

12

Les procédures d'opposition et de recours doivent être accélérées. Pour ce faire, il faut fixer des valeurs cibles en matière de durée.

«Des règles rigides et non coordonnées renchérissent et retardent les projets de construction.»

A tous les niveaux du système fédéral, les règlements de construction doivent être ajustés les uns aux autres et simplifiés pour accélérer et empêcher les coûts inutiles. Avec la révision visée de la loi sur la protection de l'environnement, le Conseil fédéral reconnaît l'importance du développement intérieur et propose des solutions

pour les sites exposés au bruit. Le processus parlementaire et, le cas échéant, la mise en œuvre du droit révisé devront montrer si celui-ci est applicable et s'il entraîne une simplification. Des processus comparables doivent être lancés dans d'autres domaines concernés par les permis de construire.

13

Une taskforce de la Confédération, des cantons et des communes doit être mise en place pour permettre l'harmonisation et la coordination des procédures de planification et d'obtention de permis de construire, et accélérer ces dernières.

14

Tous les règlements de construction doivent être soumis à un examen de leur utilité et de leurs coûts.

«Le haut standard d'aménagement et l'augmentation de la surface habitable font monter les prix.»

La tendance à élever le standard d'aménagement et à augmenter la surface habitable par personne est omniprésente aussi bien dans le segment de la propriété que dans le segment locatif. La Suisse dispose en effet de l'un des plus hauts standards pour les logements locatifs. Jusqu'ici, seuls quelques rares promoteurs se sont montrés prêts à déjouer cette tendance. L'occupation de surface est aujourd'hui de 47 mètres carrés

par personne, en Suisse. En ville, elle est de 43 mètres carrés. La taille des logements est elle aussi à son plus haut niveau, qui s'est stabilisé à 110 mètres carrés. Hormis l'augmentation de l'utilisation et la densification, la consommation d'espace et le standard d'aménagement sont des facteurs de coûts importants dans le domaine du logement.

15

Il convient d'encourager de manière ciblée les projets et les concepts d'habitat bon marché, faisant un usage efficace de l'espace, de tous les promoteurs.

«La politique du logement se focalise de manière unilatérale sur la construction de logements d'utilité publique.»

Le soutien aux promoteurs de logements d'utilité publique fait partie intégrante de la politique du logement. Certains groupes de locataires en profitent grâce à des transferts financés par les impôts, alors que d'autres sont exclus de ces avantages financiers. La focalisation unilatérale sur la construction de logements d'utilité publique n'atteint pas son objectif: elle ne crée pas de logements qui ne pourraient pas être créés par des promoteurs privés. Par ailleurs, ce type de logement est retiré à tous les autres groupes de locataires potentiels, ce qui réduit leurs chances de trouver un logement sur le marché libre.

Sans promoteurs privés, le déficit de production ne pourra pas être comblé, notamment dans les centres urbains.

Les exigences selon lesquelles les communes devraient obtenir un droit de préemption pour des terrains qu'elles mettent ensuite à disposition de la construction de logements d'intérêt public ne sont pas nouvelles. Mais dans la situation actuelle du marché, elles ont le vent en poupe. Un tel droit de préemption représente un empiètement considérable des droits des propriétaires fonciers.

L'allocation de logements soutenus par l'Etat ne se fait pas forcément en fonction de critères objectifs et de la situation économique des locataires concernés. Par ailleurs, le respect des critères n'est pas vérifié

de manière étendue pendant la durée du bail. Les autorités empêchent les projets de construction dans le cadre de la procédure de plan d'affectation spécial, en imposant aux promoteurs immobiliers des conditions et des exigences arbitraires qui remettent en cause leur rentabilité.

16 Les projets de promoteurs privés ne doivent pas être empêchés par des contraintes excessives sur la fixation du loyer (p. ex. la part de logements avec un loyer purement basé sur les coûts) ou sur la mixité d'usage.

17 Un droit de préemption sur des terrains en faveur des pouvoirs publics doit être strictement rejeté.

18 Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique doivent être tenus de publier les critères d'attribution des logements et de contrôler régulièrement leur respect par les habitants.

19 Le rôle des promoteurs privés dans la construction de logements doit être reconnu, de même que le droit de générer un rendement approprié.

«Le mandat constitutionnel de promotion de la propriété du logement est nié.»

En 20 ans, les prix des logements en propriété ont presque doublé. Le seul moyen de remplir les critères de viabilité est de disposer d'un haut revenu et d'actifs considérables. Dans le même temps, l'endettement des propriétaires de logements a augmenté de façon marquée, avec les risques en conséquence pour le système financier. En dépit de l'existence d'un mandat constitutionnel, les politiques ne fournissent aucune réponse à cette exclusion d'acheteurs potentiel du marché. La révision du droit de la propriété par étage (PPE) est blo-

quée, tout comme la discussion sur des formes alternatives de propriété.

Le passage à la propriété de locataires désireux d'acheter soulagerait le marché du logement locatif. Les propriétaires de logements acceptent généralement de parcourir de plus longues distances pour se rendre à leur travail et d'habiter en périphérie, ce qui les pousse à chercher leur objet en dehors des centres.

20 Le politique doit honorer son mandat constitutionnel d'encourager la propriété du logement par des décharges financières et examiner également des formes alternatives de propriété.

Editeur:

SVIT Suisse

Greencity, Maneggstrasse 17

8041 Zurich

Telefon 044 434 78 88

info@svit.ch, www.svit.ch