Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 73 (2001)

Heft: 6

Artikel: Journées du logement 2001 : le logement : quel avenir? (2)

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-129898

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 03.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Journées du logement 2001
LE LOGEMENT: QUEL AVENIR? (2)

A LA RECHERCHE D'UN SYSTEME DE LOYERS EQUITABLE

Parmi les exposés magistraux de cette instructive journée du logement qui se déroulait à Granges le 28 octobre figure celui de Peter Gurtner, directeur de l'Office fédéral du logement. Dont nous présentons une version condensée. L'orateur aborde, dans un premier temps, la proposition de nouvelle réglementation du droit du bail

Le Conseil fédéral a rejeté l'initiative populaire "Pour des loyers loyaux" tout en reconnaissant le bien-fondé de certaines revendications. Dans son contre-pro-jet, il veut remédier à quelques défauts incontestés de l'actuel régime. Il aspire tout spécialement à séparer loyers et taux hypothécaires. Désormais, l'indice suisse des prix à la consommation l'emportera et une définition de l'abus basé sur des loyers comparatifs obtenus par la statistique sera établie. Au cours de la session parlementaire d'hiver 2000, le Conseil national a adopté les principaux points du contre-projet. Le dossier doit encore passer devant le Conseil des Etats pendant la session parlementaire d'hiver 2001.

Pourquoi un contre-projet indirect?

L'initiative populaire "Pour des loyers loyaux" lancée par l'Association suisse des lo-cataires a été déposée le 14 mars 1997. Le Conseil fédéral la rejette parce que seuls les loyers calculés en fonction des coûts y sont retenus comme méthode d'adaptation, rendant ainsi leur formation rigide. Il a néanmoins reconnu le bien-fondé de certaines revendications, notamment celles liées aux conséquences problématiques du couplage des loyers et des taux hypothé-caires. Ce mécanisme entrave la politique monétaire, entraîne des adaptations de loyers disproportionnées en période de forte inflation et favorise l'"effet de cliquet", par lequel les loyers augmentent beaucoup plus facilement que l'inverse. Le Conseil fédéral entend donc séparer loyers et taux hypothécaires. Il souhaite également corriger certains défauts incontestés du ré-gime actuel.Citons ici la formalisation trop poussée du droit du bail, la complexité des règles de calcul et de réserve, la confusion entre critères absolus et relatifs défi-nissant l'abus ainsi que la surcharge de travail qui en résulte au niveau des autorités de conciliation et des tribunaux. En outre la notion d'abus basée sur un rendement ou un prix d'achat surfait n'est pas satisfai-sante.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral a décidé d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative populaire. Ce dernier est d'une part axé sur le découplage des loyers et des taux hypothécaires, remplacé par l'indexation des loyers et par un renforcement des loyers usuels, et d'autre part sur la redéfinition complète de la notion d'abus.

Les principaux aspects du contre-projet du Conseil fédéral

Un loyer est abusif non plus lorsqu'il génère un rendement excessif ou qu'il résulte d'un prix d'achat surfait, mais lorsqu'il dépasse d'une certaine marge le loyer d'objets comparables. Le projet de loi prévoit une marge de dépassement de 15%. Il in-combe à la Confédération de mettre en place le dispositif permettant d'établir les loyers comparatifs.

Les adaptations de loyer ne se font plus sur la base des variations des taux hypothé-caires ou autres coûts, mais en fonction de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation, l'inflation ne pouvant être reportée qu'à 80% au maximum sur les loyers. Comme alternative à l'indexation des loyers, il est possible d'adapter le loyer tous les quatre ans en recourant aux loyers comparatifs et en augmentant le loyer initial de 20% au maximum.

Des investissements générant une plus-value peuvent être entrepris à tout moment et, dans le cadre des dispositions actuelles, leur coût reporté sur le loyer. Il en va de même lors d'un changement de propriété de l'immeuble. Dans les deux cas il n'est possible d'augmenter le loyer en cours que de 20% au maximum en une seule fois, sachant que les loyers comparatifs constituent une limite absolue afin d'éviter des abus.

De plus la notion d'appartements et de maisons indivi-duelles luxueux n'est désormais plus définie selon le nombre de pièces, mais selon la surface nette habitable. Les autorités de conciliation pourront régler elles-mêmes les litiges portant sur un montant allant jusqu'à 5 000 francs. Pour sa part le Conseil nationalconsidère que les logements gérés par des coopératives ou par les pouvoirs publics ne seront plus pris en considération lors de l'établissement des loyers comparatifs. Autre décision des parlementaires : la gratuité des procédures portant sur des litiges ne dépassant pas 20 000 francs est rejetée.

Les grandes lignes de la révision

Pour l'élaboration du contre-projet, le Conseil fédéral a suivi les grandes lignes sui-vantes:

- les nouvelles règles ne doivent pas créer de déséquilibres entre les locatai-res et les bailleurs par rapport à la situation actuelle;
- le droit du bail doit être simplifié et formulé de façon plus transparente;
- les nouveaux systèmes de loyers ne doivent pas, en principe, être cloisonnés. Il doit être possible de passer de l'un à l'autre en respectant certains délais;
- l'évolution des loyers doit être stabilisée pour éviter que les aléas de l'économie ne se traduisent par des hausses immédiates et successives de loyer.

Pour des raisons de droit constitutionnel, le contre-projet juge nécessaire de fixer une grandeur absolue comme critère de définition de l'abus. Délibérément il ne veut pas s'engager dans une révision générale du droit du bail, autrement dit remettre en cause toute la systématique de la loi, ni supprimer les éléments qui ont fait leurs preuves par le passé.

Des loyers indexés aux avantages évidents

Actuellement, les clauses d'indexation dans les contrats de bail sont subordonnées à une durée minimale du bail de cinq ans. Cette condition est supprimée. Une fois que les parties contractantes se sont mises d'accord sur un loyer, les adaptations ne sont plus possibles que dans le cadre de l'indexation autorisée par la loi.

On sait qu'une répercussion à raison de 80% de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation sur les loyers permet de remplir la condition de la neutralité de répartition. En période de forte inflation, le bailleur profite déjà d'une réduction de sa dette hypothécaire réelle.

Actuellement d'ailleurs, le poids des loyers dans l'indice des prix à la consommation représente en-viron 22%.

Telle qu'elle est prévue, l'indexation ne va entraîner qu'une lente progression des loyers. L'inflation et les sa-

laires évoluant en règle générale au même rythme, les ris-ques sont donc relativement faibles pour les locataires. La procédure d'adaptation des loyers est simple et transparente pour les deux parties, ce qui doit réduire les litiges. Pour les bailleurs, les problèmes de liquidité liés à l'indexation resteront dans la plu-part des cas négligeables. Des études ont montré que, même avec des conditions défavorables, les problèmes de liquidité ne devraient concerner que 2% du parc des logements.
Les règles de formation des loyers n'ayant aucune influence sur la masse monétaire, l'indexation ne risque pas non plus d'avoir un effet inflationniste permanent. Elle va certes agir sur l'inflation à court terme, mais beaucoup moins que la réglementation actuelle. Par rapport au système actuel, l'indexation présente des avantages évidents, notamment parce qu'elle met fin au phénomène de "surindexation" des loyers qui se manifestait jusqu'à présent en période de forte augmentation des intérêts sur les capitaux.

Le dispositif de détermination des abus par les loyers comparatifs
Dans son contre-projet, le Conseil fédéral accorde une importance considérable aux loyers comparatifs. Ils représentent le critère absolu de définition de l'abus et une valeur indicative pour l'adaptation périodique des loyers. Contrairement aux loyers usuels du quartier ou de la localité, ils renvoient non pas à cinq objets souvent impos-sibles à trouver, mais à des données comparables et complètes obtenues par la sta-tistique, ce sous réserve des instruments nécessaires à leur évaluation.
Le projet de loi mentionne l'utilisation des relevés de loyers ou d'autres instruments comparables, qui, comme la méthode d'évaluation du lieu, de l'utilité et de la valeur du terrain (méthode LUV) de Geiger, reposent sur le principe des "hedonic prices". Il importe à cet égard de savoir qu'un locataire ne loue pas une chose mais deux. Il choisit, d'une part, un logement en tant que tel, d'autre part, un lieu d'habitation. Il paie un loyer non pas pour un logement ni pour un lieu d'habitation en tant que tel, mais uniquement pour leurs caractéristiques respectives, et ce, très concrètement, en fonction de la satisfaction qu'il en retire: voilà pourquoi on parle d'"hedonic prices". Des études sur plusieurs années ont montré que le loyer d'un logement d'un certain type était linéairement dépendant de la qualité du lieu où il se situait.
Les caractéristiques déterminantes d'un logement sont sa catégorie, son nombre de pièces, sa surface et l'année de sa construction. La qualité d'un lieu d'habitation est composée de son potentiel socio-économique et de la qualité de son environnement. Le potentiel socio-économique d'un lieu d'habitation résulte de sa proximité et de son accessibilité par rapport aux emplois, aux services et aux infrastructures offerts ainsi que des besoins en matière de transports individuels et de transports publics. La qualité de l'environnement d'un lieu d'habitation est la somme des influences agréables (positives) et désagréables (négatives) de son environnement.
Ce modèle est pratiqué depuis de nombreuses années sur le segment des logements neufs. Des recherches qui ont été menées sur les logements anciens ont démontré qu'il pouvait également s'y appliquer.
On peut toujours contester les méthodes d'en-quête, mais celle des "hedonic prices" est fiable et plus performante que celle du re-levé des loyers. Une légère augmentation des frais administratifs peut être acceptée dans l'intérêt de la transparence du marché. De même, ceux qui croient que les loyers comparatifs vont être à l'origine d'une fixation étatique des prix ne connaissent sans doute pas vraiment le fonctionnement des rele-vés officiels des loyers.

PROMOTION DU LOGEMENT: LA SITUATION DANS LE CANTON DE GENEVE
Sur ce thème Claude Page, de l'Office cantonal du logement à Genève a proposé un exposé qui prend en compte la situation générale dans le canton (mouvement démographique; besoins en logements ; offre de logements; causes de la pénurie.
L'aide à la construction de logements sociaux à Genève figure également dans cette contribution intéressante Qui prend encore en compte les nouveaux instruments d'aide à la construction de logement sociaux.
Dans le canton de Genève, le mouvement démographique de ces cinq dernières années se décompose de la manière suivante+ 3'472 personnes (1995) ; + 1'318 personnes (1996) ; + 461 personnes (1997) ; +2'162 personnes (1998) ; + 5'328 personnes (1999) ; + 5'235 personnes (2000). Entre les deux dates juillet 2000 et juillet 2001 l'augmentation de la population fut de 6'773 personnes. Au 31 août 2001 la population genevoise était de 417'366 personnes. L'augmentation de la population ces trois dernières années a été, d'environ 5'500 personnes/an.
Au 31 août .2001 le nombre de logements était de 207'321 unités avec un taux d'occupation de 2,01 personnes/logement. Sur la base de ce taux d'occupation des logements et en escomptant un ralen-tissement à moyen terme de l'augmentation de la population, on peut estimer le besoin en logements à: 2'000 à 2'500 logements/an.

L'offre de logements
Le décompte des logements construits dans les dernières années est le suivant:
- 2'146 logements (1985) ; 2'066 logements (1990) ; 1'623 logements (1995) ; 2'629 logements (1996) ; 2'275 logements (1997) ; 1'610 logements (1998) ; 1'862 logements (1999); 1'987 logements (2000) . La moyenne des trois dernières années est de 1'820 logements/an.
En clair la production de logements a diminué sensiblement juste au moment où la population augmentait fortement.
Le taux de vacance des logements qui était de 1,44 % en 1995 avait progressé jusqu'à 1,58 % en 1998 pour chuter à 1,33 % en 1999, 0,83 % en 2000 et 0,38 % au 30 juin 2001.
Du point de vue légal Genève admet la pénurie lorsque le taux de vacance est inférieur à 2 %. En dessous de 1 %, on peut parler de pénurie sérieuse.

Les causes de la pénurie
La forte augmentation de la population: 5'500 personnes/an de 1998 à 2000 (augmentation moyenne depuis 1990: environ 2'850 personnes/an) est l'une des composantes. Figurent encore dans les causes :
-Le manque de terrains immédiatement constructibles.
-Les réticences politiques à la création de nouvelles zones de développement, notamment dans les communes.
-Les procédures d'autorisations longues et difficiles, les oppositions fréquentes.
-La grande prudence des banques pour le financement hypothécaire.
-La réserve des investisseurs institutionnels ces dernières années (la tendance s'inverse actuellement du fait des chutes boursières, mais les effets se feront sentir plus tard

L'aide à la construction de logements sociaux à Genève
2'702 demandes étaient déposées à l'Office cantonal du logement et aux Fondations cantonales au 31 juillet 2001. Le revenu des demandeurs répondait à la hiérarchie suivante :
- Jusqu'à 60'000 F/an: 66,4 %
- De 60'001 fr. à 100'000 fr./an: 28,3 %
- * de 100'000 fr./an: 5,3 %

A la même date 1'515 demandes étaient déposées à la Ville de Genève avec un éventail de revenu des demandeurs organisé de la sorte :
- Jusqu'à 60'000 fr./an: 56,6 %
- De 60'001 fr. à 100'000 fr./an: 30,1 %

- * de 100'000 fr./an: 13,3 %

La demande de logements sociaux est donc forte. Il serait nécessaire de construire au moins 1'000 à 1'500 logements sociaux/an.

Le nombre de logements sociaux et leur évolution

L'évolution du nombre de logements sociaux depuis 1980 peut se lire ainsi :

-1980	40'379	23,4 % des log.
-1985	34'177	18,9 % des log.
-1990	28'481	15,1 % des log.
-1995	27'245	13,9 % des log.
-2000	23'565	11,4 % des log.
Au 31.08.2001	23'057	11,1 % des logements.

Le pourcentage de logements sociaux a donc diminué de moitié en vingt ans, les logements sortis du contrôle de l'Etat n'étant pas suffisamment remplacés par de nouveaux logements sociaux mis sur le marché.

La construction de logements sociaux depuis 1985 est passée de 945 logements pour cette année de référence à 1'007 unités en 1990, 1'035 en 1995 mais seulement 706 logements en 1998. Le rapport s'améliore en 1999 avec la construction de 1'230 logements mais il se dégrade à nouveau en 2000 avec 622 logements construits.

De 1998 à 2000, il n'a été construit que 850 logements/an environ, alors que les besoins sont de 1'000 à 1'500 logements/an. La pénurie existe par conséquent aussi pour les logements sociaux.

Les difficultés rencontrées dans la production de logements sociaux

La production de logements sociaux souffre des mêmes difficultés que celle des logements en général On peut y ajouter les éléments suivants:

-Charge foncière élevée dans le canton; il y a peu de terrains constructibles en-dessous de 500 fr./m2. Le prix peut dépasser 1'000 fr./m2 lorsque les terrains sont déjà bâtis ;

-Tendance à une diminution de l'indice d'utilisation du sol ce qui augmente la charge foncière par m2 de plancher;

-Nette augmentation du coût de construction: + 5,7 % en une année. Prix du m3 admis à ce jour: 510 fr./m3;

-Préférence des promoteurs-constructeurs pour la construction de logements libres ou PPE et de villas. De 1998 à 2000, les villas représentent 23,2 % des logements construits;

-Préférence des investisseurs pour le secteur libre. Le logement social est victime d'une "image négative";

-Préférence des autorités communales pour les "bons" contribuables;

-Réticence des banques à financer le logement social, en particulier les coopératives d'habitation.

Les instruments cantonaux d'aide au logement

Pour les immeubles locatifs (loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 - LGL -) ces instruments s'énumèrent ainsi :

Les subventions d'exploitation

C'est l'aide la plus importante de l'Etat de Genève. Les subventions versées en 2000 se sont élevées à 62'765 000 fr..

Il y a trois catégories d'immeubles subventionnés:

- *HBM (Habitations bon marché, durée en principe 24 ans; dégressivité 1/11e tous les 2 ans dès la 5e année. Loyer abaissé en moyenne à 3'000 fr./pièce (immeubles neufs); subvention moyenne 1'350 fr./pièce.

- *HLM (Habitations à loyers modérés, durée en principe 20 ans; dégressivité 1/9e tous les 2 ans dès la 5e année.
Loyer abaissé en moyenne à 3'800 fr./pièce (immeubles neufs); subvention moyenne 950 fr./pièce.

- *HM (Habitations mixtes,durée 25 ans; subventions personnalisées, versées directement aux locataires, en fonction de leurs revenus; subvention maximum: 1'800 fr./pièce (pendant 20 ans), puis dégressivité de 100 fr./pièce les 5 dernières années.

Les taux d'impôts réduits

Le système des taux d'imposition réduits est entré en vigueur le 1er janvier 2001, en remplacement de l'exonération fiscale.

*La charge fiscale (impôts cantonaux et communaux) concernant les immeubles sociaux est réduite comme suit :

-de 90 % si les fonds propres ne dépassent pas 25 % du prix de revient des immeubles;

-de 70 % lorsque les fonds propres sont de 26 % à 50 %;

- de 50 % lorsque les fonds propres sont de 51 % à 75 %;

-de 30 % lorsque les fonds propres dépassent 75 % du prix de revient des immeubles.

*Pour les coopératives et les organismes sans but lucratif, le taux de réduction est fixe pendant 20 ans.

Outre ces taux d'imposition réduits, le canton exonère totalement les immeubles sociaux de l'impôt immobilier complémentaire (impôt foncier s'élevant de 1 o/oo à 2 o/oo de la valeur fiscale des immeubles). Durée de l'exonération: 20 ans.

Les cautionnements

*Cautionnement des crédits de construction:

-jusqu'à 80 % du prix de revient des immeubles;

-pour les coopératives et organismes sans but lucratif, cautionnement possible jusqu'à 95 % du prix de revient.

*Cautionnement des prêts hypothécaires:

-pour les coopératives et organismes sans but lucratif, cautionnement possible des prêts en 2e et 3e rangs, entre 60 % et 95 % du prix de revient. Durée 20 ans ou 30 ans.

*Cautionnements accordés au 31 décembre 2000: environ 210'000 000 fr.

Les prêts hypothécaires

Possibilité d'octroyer des prêts en 2e ou en 3e rang, avec ou sans intérêt, remboursée sur 25 ans; aux coopératives, corporations de droit public, organismes sans but lucratif; les prêts ne peuvent être accordés qu'après refus des banques et analyse des risques.

Prêts accordés à ce jour: 8'916'000 fr.

Les dotations aux fondations cantonales de droit public

Les Fondations immobilières de droit public sont chargées de construire et gérer les logements HBM. Les membres de ces fondations sont nommés par le Grand Conseil (1/2) et par le Conseil d'Etat (1/2). Leur gestion est sous la surveillance du Conseil d'Etat.

Le Grand Conseil a voté, de 1991 à 2001, 4 crédits accordant des dotations à fonds perdus aux fondations immobilières de droit public, au montant total de 123'500'000 fr. pour leur permettre de financer la construction de nouveaux logements HBM.

Les allocations de logement personnalisées

L'allocation de logement est une aide personnalisée aux locataires dont le loyer représente une charge trop lourde par rapport à leurs revenus.Elle peut être accordée à tous les locataires, même ceux des immeubles non sociaux.).

*Allocations de logement versées en 2000: 17'607'000 fr.

*Nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2000: 4'695 locataires

Les conditions liées aux locataires

Le locataire ne peut pas occuper un logement dont le nombre de pièces dépasse de plus de 2 le nombre de personnes (Exemple: 2 personnes = 4 pièces au maximum; 3 personnes = 5 pièces au maximum). Par ailleurs le locataire doit respecter le revenu déterminant maximum à l'entrée (barème d'entrée). Le revenu déterminant maximum se calcule en divisant le loyer par le taux d'effort.

Le contrôle des loyers

Les loyers des logements subventionnés sont fixés par le Conseil d'Etat, lors de l'entrée des premiers locataires. Il n'y a pas de droit de recours contre les déci-sions du Conseil d'Etat.Ensuite, pendant toute la durée

de l'aide de l'Etat, les loyers sont contrôlés par l'Office cantonal du logement.

L'aide fédérale dans le canton de Genève

L'aide fédérale LCAP (WEG) a été relativement peu utilisée dans le canton de Genève.

Les abaissements supplémentaires à fonds perdus constituent la forme d'aide la plus appréciée.

Le bilan de l'aide fédérale à Genève s'établit ainsi:

-Logements locatifs avec abaissement de base 178

-Logements rénovés avec abaissement de base (Locacasa) 1'159

-Logements locatifs avec aide cantonale et abaissement supplémentaire fédéral 1'180

-Logement en propriété 59, au total 2'576 logements.

L'aide la plus attendue par le canton de Genève concerne les prêts sans intérêt ou à taux réduits. Il faut savoir que le mouvement coopératif est en plein développement à Genève (en 2000, plus de 40 % des logements mis sur le marché) et que, malgré le cautionnement de l'Etat, les coopératives ont beaucoup de difficultés à obtenir des financements Des prêts de la Confédération aux coopératives permettraient au canton de se consacrer en priorité au financement des fondations cantonales, pour le programme HBM.

LPL: PROCEDURE DE CONSULTATION ET ETAPES SUIVANTES

La journée du logement qui avait lieu Granges le 28 octobre 2001 fut l'occasion d'une série d'interprétations magistrales. A ce chapitre ressortit l'intervention d' Ernst Hauri, chef du centre de prestation politique et analyses à l'Office fédéral du logement à Granges dont nous présentons, faute de place, une version résumée.

Le projet de loi sur la promotion du logement

L'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements doit profiter d'une nouvelle base légale: la Loi sur la promotion du logement (LPL). Au centre de celle-ci se trouvent, d'une part, les ménages en difficultés économiques et sociales, d'autre part, les maîtres d'ouvrage et les organisations chargés de la construction de logements d'utilité publique. Une plus grande attention est également accordée à l'innovation et à la construction durable. Le projet de loi tient compte des expériences, faites par la précédente Loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP).

Dans la plupart des pays industrialisés, la pro-motion du logement fait partie des tâches courantes de l'Etat. En Suisse aussi, la Constitution oblige la Confédération à encourager activement la construction et l'ac-cession à la propriété du logement. L'article 41 stipule que « toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables ». Plus con-crètement, l'article 108 impose à la Confédération d'encourager la construction de logements, l'acquisition d'appartements ou de maisons familiales des-tinées à l'usage personnel de particuliers et l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

Actuellement, deux lois servent à accomplir ce mandat constitutionnel: la Loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (LALM) et la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). La LALM a été prorogée jusqu'en 2005 maximum tandis que la LCAP doit être remplacée par une nouvelle Loi sur la promotion du logement (LPL), sur laquelle le Conseil fédéral a engagé une procédure de consultation en mai dernier.

Prise en compte des expériences de la LCAP

La LCAP a existé 25 ans sans réelle modification. Elle a permis la construction, la rénovation ou l'acquisition d'environ 130 000 logements, dont deux tiers de locatifs. Les logements ainsi encouragés sont en majorité occupés par des ménages qui bénéfi-cient, en raison de la précarité de leurs revenus ou de leur fortune, d'une réduction de loyer sous forme d'abaissements supplémentaires. La LCAP a donc atteint son objectif social.

La principale caractéristique de la LCAP est le système de l'abaissement de base. Celui-ci se fonde sur l'idée que les loyers et les charges du propriétaire faisant l'objet de mesures d'encouragement pouvaient grosso modo suivre l'évolution des coûts réels et la progression attendue des revenus des locataires. Idéalement, cela permet-tait de fixer des loyers initiaux moins élevés, de limiter le volume des subventions, d'éviter le gaspillage et de réduire les écarts de loyers entre anciens et nouveaux logements..

En réalité, la crise de l'immobilier et la récession économique des années 90 ont interrompu la progression attendue des loyers et freiné le rythme des remboursements. Ce mouvement a frappé encore plus grave-ment certains promoteurs et la Confédération et, tout particulièrement, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique car ils ne disposent en général que de peu de fonds propres.

Maintien des éléments qui ont fait leurs preuves

Ces aspects problématiques de la LCAP ont été pris en compte lors la révision de la politique d'encouragement. En revanche on a convenu d'en conserver les éléments qui ont fait leurs preuves. Cela vaut, par exemple, pour le soutien aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui, grâce à des mesures spécifiques, ont vu renforcer leur position en tant que troisième groupe situé entre les bailleurs privés et les propriétaires de leur logement.

Les activités de recherche sur le logement conduites par l'Office fédéral du logement (OFL) restent, quant à elles, incontestées. Cette recherche porte sur le développe-ment du marché du logement, les besoins en matière de logement et les formes d'ha-bitat. Elle fournit des bases pour la connaissance du marché et la prise de décision dans le cadre de la politique et de la législation ainsi que des méthodes et des instru-ments pour tous les acteurs du secteur.

Il faut enfin mentionner que la LCAP a favorisé la qualité des loge-ments et bâtiments. Outre des logements et des bâtiments classiques, la loi a permis de cons-truire de nombreux ensembles re-marquables répondant à des critères de construction, d'habitat et de gestion excep-tionnels qui ont servi de modèles au niveau national. Pour atteindre les objectifs de qualité fixés, l'OFL a conçu un système d'évaluation des logements (SEL).

Se concentrer sur l'essentiel

Même si elles sont plutôt bonnes en comparaison internationale, les conditions de logement en Suisse ne sont pas encore parfaites: les charges de logement élevées, l'accès limité au marché pour certains groupes de population, le faible taux de loge-ments en propriété, les difficultés de financement, les maîtres d'ouvrage d'utilité publi-que minoritaires sur le marché, l'énorme besoin de rénovation, les bases de connais-sance du marché insuffisantes et le manque de sensibilisation aux principes du déve-loppement durable sont autant d'aspects importants qu'il faut améliorer. Tel est le but de la LPL même si certains des objectifs fixés l'étaient déjà pour la LCAP. Cela vaut notamment pour le soutien à la construction de logements d'utilité publique, l'aide à l'accession à la propriété et la recherche sur le logement.

Les objectifs ont non seulement été réduits en nombre par rapport à la LCAP, mais également recentrés et réorientés à plusieurs titres. Il est stipulé que les rénovations doivent avoir la priorité sur les nouvelles constructions. Par ailleurs l'encouragement à l'accession à la propriété doit passer uniquement par les coopératives de

cautionnement hypothécaires déjà en place et se limiter aux ménages disposant de revenus suffisants pour pouvoir supporter à long terme la charge de la propriété.
On voit aussi que la volonté de subordonner l'aide au respect des principes du développement durable ne doit plus se résumer à une simple déclaration d'intention sans force obligatoire.

Correction du dispositif
Les modifications proposées pour corriger les instruments sont considérables. Dans le domaine des logements locatifs, le système de l'abaissement de base est remplacé par un système de prêts. L'aide au financement va passer par des prêts directs de la part de la Confédération au lieu du cautionnement actuel des prêts bancaires: la ré-duction de loyer obtenue jusqu'à présent au moyen de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire le sera alors grâce aux bonifications d'intérêts sur les prêts. Il s'agit là d'éviter les écueils de la LCAP de la dernière décennie
Les prêts durent 20 ans, sont forfaitaires et conçus de telle sorte qu'on obtienne grâce aux bonifications d'intérêts un effet de réduction équivalent à celui obtenu actuelle-ment avec l'abaissement de base et l'abaissement supplémentaire. Pour les cas où la réduction de loyer visée n'est pas atteinte, on prévoit d'instaurer des aides cantonales ou communales complémentaires. Lorsqu'un ménage locataires qui bénéficie de l'aide n'y a plus droit (pour dépassement des limites de revenu ou de fortune), la bonification d'intérêts tombe et le prêt est de nouveau soumis aux conditions du marché en ma-tière d'intérêts. Dans ce cas, le même prêt peut être transféré et affecté à un autre loge-ment qui, lui, est occupé par un ménage locataires ayant droit à l'aide. Enfin, ces liens avec les maîtres d'ouvrage, qui veulent rénover ou construire des logements destinés aux groupes de population ciblés, sont formelle-ment établis dans un contrat de prestations.

Retrait partiel de l'encouragement à l'accession à la propriété
Le projet de loi prévoit également des modifications dans le domaine des logements en propriété. Les cautionnements et les avances remboursables, qui permettent de couvrir le manque de fonds propres et de réduire la charge initiale, se sont révélées être des aides de départ efficaces. Ils vont être maintenus, mais assurés par l'inter-médiaire des coopératives de cautionnement hypothécaire et la Confédération les ga-rantira indirectement par des arrière-cautionnements. Aucune grande modification en revanche pour les aides spécifiques au financement réservées au secteur de la construction de logements d'utilité publique assumé par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, (coopératives et leurs organisa-tions faîtières, autres institutions) apportant une importante con-tribution à l'offre de logements destinée aux groupes de population économiquement et socialement faibles. La LPL prévoit quatre mesures afin de renforcer leur position sur le marché. L'accent est mis sur les prêts du Fonds de roulement et sur le cautionnement des emprunts lancés par la Centrale d'émission pour le logement (CCL). Les prêts vont être accordés aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique par l'intermédiaire de leurs trois organisations faîtières. Ils dureront jusqu'à 15 ans et les intérêts qu'ils vont rapporter serviront pour les finance-ments complémentaires et les aides temporaires. Pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, la CCL représente, avec les conditions de remboursement des prêts qu'elle propose, une bonne alternative aux instituts de crédit traditionnels. A l'avenir la Confédération pourrait cautionner ces emprunts, soutenant ainsi la prise en charge de certaines tâches de politique sociale par le secteur de la construction de logements d'utilité publique.

Résultats positifs à l'issue de la procédure de consultation
La procédure de consultation sur le projet de loi, qui vient de s'achever, a donné des résultats positifs. La principale préoccupation se porte sur la pénurie de loge-ments actuelle, qui réclame un plus grand engagement de la Confédération. Le chan-gement du système de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire pour un système de prêts a été largement approuvé.
Le Conseil fédéral va prendre en considération les résultats de la procédure de con-sultation et décider, vraisemblablement au début de l'année 2002 s'il soumet un projet de loi au Parlement. Le débat parlementaire déci-dera si les prévisions actuelles sur le volume d'encouragement annuel, qui portent sur 2 700 unités par an, seront révisées à la hausse, comme le réclament plu-sieurs institutions consultées.

Conditions-cadre et objectifs de la Loi sur la promotion du logement (LPL)
L'action de l'Etat au travers de la politique du logement se situe entre deux positions politiques antagonistes:
- ne pas empêcher les forces du marché de jouer librement
- assumer l'obligation de considérer qu'il existe un "droit au logement".

Pour le Conseil fédéral, ces deux positions sont outrancières et le projet de la LPL s'inscrit dans les condi-tions-cadre suivantes:
-l'approvisionnement en logements incombe avant tout à l'économie privée. L'Etat n'intervient que pour compléter le marché et l'encourager;
-le financement de la construction de logements est d'abord assuré par le marché des capitaux privés. La Confédération peut ensuite intervenir par des instruments de financement complémentaires;
-les dépenses d'encouragement doivent se situer dans les limites du raisonnable. Il faut trouver un compromis entre ce qui serait souhaitable du point de vue de la poli-tique du logement et ce qui est possible ou faisable du point de vue de la politique budgétaire;
-l'encouragement ne doit pas être soumis à des considérations de politique conjoncturelle. La politique du logement doit être menée à long terme et un engagement stable et durable est la meilleure solution pour contrer les aléas et les fluctuations.
Dans ces conditions-cadre, quatre objectifs sont poursuivis:
-faciliter l'accès au marché pour les personnes et les ménages qui connaissent des difficultés économiques et sociales;
-encourager l'acquisition de logements en propriété à prix avantageux pour les ménages disposant de peu de moyens;
-renforcer la position des maîtres d'ouvrage et des organisations d'utilité publique;
-améliorer les bases de la connaissance et de la prise de décision.

Source: Office fédéral du logement (OFL)

LE CALCUL DES LOYERS USUELS DU MARCHE

Dans le cadre des journées du logement qui avaient lieu le 23 octobre 2001 à Granges Martin Geiger, architecte a présenté le modèle LUV qui permet le calcul des loyers usuels du marché lors de négociations de conciliation.

Le modèle LUV est basé sur la théorie dite du lieu d'habitation, de l'utilisation et de la valeur fon-cière. Martin Geiger l'a développée en 1973 dans sa thèse de fin d'études. Depuis 1976 il enseigne cette théorie à l'EPSZ.

Depuis plusieurs années l'Office fédéral du logement consulte quotidiennement ce modèle en mettant en cor-rélation les loyers effectifs pratiqués sur le marché et les caractéristiques des logements et des lieux d'habitation concernés.

Sur 20 000 km2 de lieux de référence en Suisse, le modèle LUV recense la principale caractéristi-que de lieu

d'habitation soit le potentiel socio-économique d'une part, la qualité de l'environnement d'autre part.

Testé par les autorités de conciliation du district de Berne ce modèle y a donné de bons résultats. Dans le cadre du débat sur la révision du droit du bail suisse, l'expérience a été géné-ralisée en 2000. Actuellement, le modèle est développé afin qu'il puisse d'adapter à toutes les utilisations et à tous les types de logements.

Essentiellement technique l'exposé de Martin Geiger s'appuie sur la reproduction de graphiques utilisant les ressources de la mathématique. Pour ceux qui sont intéressés par cette procédure, utilisée largement par l'office fédéral du logement, nous donnons les références de l'auteur du modèle LUV.

Martin Geiger, architecte diplômé ETH/SIA - Büro für Planungstechnik, General-Guisan-Quai 30, Zurich,tél.: 01 281 24 34, e-mail : geiger@arch.ethz.ch

ETAT DES LIEUX : LES EFFETS DE LA CRISE

Christoph Enzler, collaborateur scientifique de l'office fédéral du logement propose une analyse de la situation vue sous l'angle économique mais aussi politique. L'un et l'autre se conjuguent pour créer les conditions d'une crise qui frappe essentiellement les agglomérations. Nous présentons de larges extraits de cette analyse remarquable.

Au point de vue du scientifique « la situation sur le marché du logement a considérablement changé au cours de ces deux dernières années. Après la longue crise de l'immobilier, la demande a repris, le besoin de surface progresse et le nombre de logements vacants re-cule.» L'effet de cette pénurie annoncée dans les grandes villes et leurs agglomérations se traduit par une nouvelle remontée des prix. D'autres effets en cascade suivent et d'abord le poids toujours plus fort des charges de loyer sur les ménages locataires. Le coût du logement, le faible taux de logements en propriété, le moins grand attrait exercé par l'investissement dans la construction ou le problème crucial du logement en ville sont autant de questions appelant des ré-ponses sur le plan politique; des mesures qui font l'objet du débat actuel.

L'effondrement brutal du marché du logement et de l'immobilier dès le début de la réces-sion des années 90 a causé d'énormes pertes se chiffrant à plusieurs dizaines, voire centaines de milliards de francs. En parallèle, notamment dans les ré-gions touchées par la crise, nombre de logements sont restés vides. Le choix s'est alors élargi pour les locataires et les acquéreurs potentiels de logements en propriété. Ceux qui disposaient de moyens suffisants ont pu améliorer leur situation en matière de logement mais les quartiers peu attractifs et les immeubles particulièrement exposés ont subi des vagues de départ avant d'être investis par des groupes socialement et économique-ment défavorisées. Les investissements ont ensuite cessé et les premiers signes d'abandon et de dégradation sont apparus.

Reprise de la demande en logements

Christoph Enzler constate que « même si toutes les traces de la crise de l'immobilier ne sont pas encore effacées, la demande de logements connaît un regain de croissance depuis 1997, année où la tendance conjoncturelle s'est inversée (...) Bien que, dans l'ensemble, les salaires réels aient plus ou moins stagné depuis 1993, les salariés ont bénéficié d'énormes augmentations de pouvoir d'achat dans un certain nombre de branches. Les espérances de gains, du fait de la longue période de croissance qu'ont traversée les marchés financiers, ont, elles aussi, renforcé la demande en logements.»

Le collaborateur scientifique de l'OFL note que « la demande de logements est par ailleurs fortement stimulée par la croissance démo-graphique, qui résulte de son côté d'un nouvel accroissement de l'immigration. En 1999 et 2000, l'augmentation de la population permanente a été plus forte qu'au cours des années précédentes avec environ 40 000 personnes en plus. Le surcroît d'immigration de l'année 2000, qui s'élevait à plus de 20 000 personnes, a entraîné à lui seul un besoin supplémentaire en logements d'environ 10 000 unités. Il faut néanmoins tenir également compte du fait que, avec le vieillissement de la population, le nombre de décès tend à augmenter et que de plus en plus de logements alors inoccupés re-viennent sur le marché. »

Augmentation du besoin d'espace habitable

Le besoin d'espace habitable est commandé par plusieurs composantes :

-les mutations du monde du travail ainsi que du ménage et de la famille

-les nouveaux modes de vie qui font naître de nou-velles exigences en ce qui concerne le logement

-le développement des technologies de l'information (...)disposer d'une pièce équipée d'un ordinateur et de matériel lié aux technologies de l'information devient la norme.

-l'évolution des rapports familiaux qui influence le besoin d'espace habitable.

-l'évolution des rapports de couple qui se traduit souvent par des chambres à coucher séparées.

-les divorces qui entraînent l'obligation d'avoir deux lo-gements familiaux pour une famille, depuis que la garde alternée des enfants est devenue la règle.

- la multiplication des familles recomposées explique également le be-soin croissant d'espace.

La demande des ménages à revenus élevés confirme la thèse selon laquelle l'espace, la lumière et le temps sont actuellement les vérita-bles biens de luxe.

Réduction des investissements dans la construction de logements

Christoph Enzler remarque que « l'offre en logements, en termes quantitatifs, n'a pas encore réagi aux récents progrès de la demande. Le nombre de nouveaux logements a continuellement baissé après avoir atteint un sommet au milieu des années 90. En 2000, seulement un peu plus de 32 000 logements ont été construits. D'après les relevés trimestriels, cette tendance à la baisse devrait se poursuivre dans les prochaines années. Au vu de ces nouvelles constructions, on constate un changement notable dans la structure des logements et des bâtiments. Ainsi, la production de maisons individuelles a doublé entre 1993 et 1999, passant de 7 000 à 14 000 unités. Celle des immeubles à étages a diminué, passant de 5 600 unités pour 35 000 logements à 3 000 unités pour 18 000 logements. Le nombre moyen de logements par immeuble a diminué tandis que la surface au sol augmente. »

Autre champ exploré par le chercheur de l'OFL : les investissements dans la rénovation et la transformation d'immeubles à étages, également en net recul depuis 1993. Dans les agglomérations urbaines, les quatre cinquièmes des logements comptent quatre pièces maximum et leur plan d'aménagement correspond toujours à la structure nucléaire de la famille traditionnelle, bien que cette dernière ne soit plus le modèle dominant. De nombreux logements doivent être transformés et, pour des raisons techniques de construction ou d'énergie, rénovés.

Or, pour le scientifique qui nous guide ici : « La principale cause de la réduction des investissements dans la construction de logements réside dans une faiblesse de la demande, qui a duré longtemps. A cela s'ajoutent le scepticisme des investisseurs vis-à-vis de la reprise (...) Pourtant, un regard sur l'état des marchés montre que les conditions sont plutôt favorables en termes de coût du capital, du terrain et de la construction. A la fin des années 90, les taux d'intérêt ont baissé pour atteindre le niveau remarquablement bas de 3,75% et depuis, leur remontée reste modérée. »

L'ennui c'est que les instituts de financement (red – en particulier les banques) adoptent tous une position de réserve quant à l'octroi de prêts (...) Pourtant la baisse du prix du terrain, très sensible au cours de la dernière décennie, a rendu les emplacements bien situés de nouveau attractifs. Il en va de même pour le coût de la construction, qui, après un long et constant recul pendant les années 90, connaît une nouvelle progression depuis environ trois ans. A cet égard, l'indice des prix de la construction d'immeubles d'habitation, publié depuis cet été par l'Office fédéral de la statistique, indique de fortes disparités régionales.

Hausse massive des prix, baisse du nombre de logements vacants

Rapportée au parc immobilier de la fin de l'an 2000, la proportion des logements vacants est passée de 1,49% à 1,34% en l'espace d'une année. En 1998, elle s'élevait encore à 1,85%. Cette tendance varie toutefois considérablement d'une région à l'autre. Alors que dans les villes comme Zurich (taux de vacance de 0,08%) ou dans les cantons de Zoug (0,31%), Genève (0,39%) ou Zurich (0,47%), on parle déjà de pénurie de logements, dans des cantons comme Glaris, Schaffhouse et Thurgovie plus de 2,5% des logements sont toujours vides. Les informations publiées sur les agglomérations des cinq grandes villes de Suisse indiquent également une concentration de logements vacants dans les régions périphériques. Les petits logements restent comparés aux autres plus souvent vides. Les logements de 1 ou 2 pièces représentent 33% de l'ensemble des logements vacants, mais seulement 22% du parc des logements en général.

Cet assèchement du marché se répercute sur les prix. Entre le début des années 90 et la fin de 1999, les loyers n'ont que modérément augmenté. A la suite de la hausse des taux hypothécaires, cette progression s'est accentuée l'année dernière.(...)

Les résultats de l'enquête fédérale sur la consommation de 1998

Quelques données importantes méritent d'être connues :

Progression de la consommation en surface habitable Les résultats du recensement des logements et des bâtiments de 2000 devraient aider à mesurer les bouleversements subvenus sur le marché. Les données sur les « conditions de vie » obtenues lors de l'enquête fédérale sur la consommation de 1998 laissent déjà présumer des tendances qui vont se dégager: la consommation de surface habitable augmente globalement et, simultanément, les disparités entre les différentes classes sociales s'accroissent.

Un taux de satisfaction toujours élevé – Plusieurs enquêtes ont permis de constater que le taux de satisfaction quant au logement était élevé. La majeure partie des ménages est largement, voire pleinement satisfaite de son logement et de son environnement. Pour les propriétaires de maisons ou d'appartements, ce taux s'élève à 90%; pour les locataires aux trois quarts. La proportion de propriétaires s'accroît - En 1990, 31,3% des logements étaient habités par leurs propres propriétaires. Cette proportion s'est accrue depuis. L'enquête fédérale sur la consommation indique que la faiblesse du taux de loge-ments en propriété de la Suisse en comparaison internationale doit être relativisée. Ce taux atteint en effet plus de 36% lorsqu'on prend en compte les ménages de locataires qui déclarent être propriétaires d'une résidence secondaire ou qui possèdent un, voire plusieurs logements qu'ils louent à d'autres.

Une charge locative considérable

La charge locative exprime le rapport entre le loyer et le revenu. L'enquête fédérale sur la consommation est la seule source fiable pour établir le coût du logement. Ce dernier est fondamental pour la politique en matière de logement. D'après les résultats de l'enquête fédérale sur la consommation, les valeurs moyennes n'ont que légèrement progressé depuis 1990, bien que les loyers (+26%) aient, en moyenne, augmenté plus vite que les revenus (+20%). En 1998, la charge locative nette atteignait en moyenne 17,3% et la charge locative brute 19,6% (La charge locative nette/brute est le quotient du loyer net/brut divisé par le revenu brut du ménage).

La plupart des charges locatives se situent en moyenne entre 10% et 20% du revenu. Il en va ainsi pour la moitié des ménages. En revanche, la proportion des ménages assumant une charge locative plus faible a diminué, tandis que celle des ménages dans le cas inverse, soit entre 20% et 25% du revenu, a augmenté. La proportion des ménages consacrant plus de 25% de leur revenu au loyer est, quant à elle, plus ou moins restée la même. Du point de vue de la politique du logement, cette dernière catégorie est la plus intéressante. Elle représente 22% des ménages occupant des logements locatifs ou coopératifs, dont 15% ont une charge locative brute de 25% à 35% et 7% en ont une encore plus élevée. En valeurs absolues, cela correspond respectivement à 320 000 et 140 000 ménages. Parmi eux figurent encore un grand nombre de ménages de retraités et un nombre croissant de familles monoparentales.

Priorités de la politique en matière de logement

La majorité de la population bénéficie de bonnes conditions de logement et est en mesure de satisfaire, par ses propres moyens, sans l'aide de l'Etat, ses besoins, même s'ils évoluent. Les études montrent pourtant qu'il reste des lacunes à combler, des erreurs à corriger et des insuffisances auxquelles il faut remédier pour éviter d'éventuels dérapages. Il en ressort quatre problèmes principaux, qui peuvent servir de bases aux mesures politiques à prendre:

-une part non négligeable des ménages a besoin de l'aide de l'Etat pour avoir accès à un logement approprié. Une intervention stable et durable sur le marché en faveur de ces groupes de population est prévue par la nouvelle Loi fédérale sur la promo-tion du logement (LPL), qui est actuellement en préparation;

-le taux de logements en propriété reste, après observation de l'évolution récente, faible. Des mesures facilitant l'accession à la propriété font actuellement l'objet d'un débat, non seulement dans le cadre de la LPL, mais également et surtout dans le domaine de la fiscalité;

- la construction de nouveaux logements et la rénovation de logements existants sont actuellement en recul et en deçà du besoin à long terme. Il importe donc que la construction de logements reste attractive pour les investisseurs. La modification et la simplification du droit du bail, qui sont en cours, peuvent y contribuer;

- enfin, il apparaît que ce sont essentiellement les villes et leurs agglomérations qui souffrent le plus de problèmes de logement. Ces derniers ne représentent qu'une partie des difficultés auxquelles les zones urbaines sont confrontées.