



« Davantage de logements abordables »

Document de synthèse sur l'initiative populaire de l'Association suisse des locataires (ASLOCA)

L'habitat, un bien élémentaire : le secteur économique de loin le plus important de tous

Le sol appartient (tout comme l'eau et l'air) à la catégorie des biens essentiels. On en a besoin simplement pour mener son existence et on ne peut pas ne pas consommer le sol (consommation forcée, 100 % des personnes concernées). De plus, le sol n'est pas reproductible. C'est pourquoi le sol et l'immobilier revêtent une importance particulière dans l'économie (économie foncière).

La valeur de tous les objets immobiliers se trouvant en Suisse est d'environ **4 milliards de francs** (CHF 4 000 000 000 000.-, soit CHF 4 000 milliards) – un chiffre en croissance constante – et est ainsi le plus grand facteur économique national. Les locataires et les acheteurs de logements ou de maisons en propriété doivent payer des intérêts sur ce capital social. Par conséquent, le marché immobilier a un effet d'extraction sur les revenus des ménages et sur l'économie nationale. Petit exercice mental : si ce stock de capital appartenait aux collectivités publiques et si une taxe (redevance) d'utilisation de seulement 2 % (net) était perçue, tous les impôts prélevés par la Confédération pourraient être supprimés (impôt sur le revenu, taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur le(s) bénéfice(s), impôt sur la fortune, droits de timbre [impôt du timbre], impôt sur les huiles minérales, impôt sur le tabac, etc.). Les coûts de logement (principalement les loyers) constituent le poste le plus lourd du budget de la plupart des ménages et sont donc les plus importants en termes économiques et sociaux.

Les mandats constitutionnels et législatifs (i.e. relevant de la Constitution ou de la loi) existants ne sont pas remplis

Vu la « consommation forcée » évoquée plus haut et étant donné que 100 % des personnes sont concernées, et du fait que les **coûts de logement sont généralement de loin le poste le plus important du budget des ménages, le logement occupe une place particulière dans la Constitution.**

L'art. 41 Cst. établit un droit de tou-te-s à un logement abordable

Art.41 Cst.

- 1 La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que :
 - e. toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables ;

L'art. 108 Cst. exige explicitement une expansion de l'accession à des biens immobiliers destinés à un usage personnel et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (obligation de respecter les principes du loyer fixé sur la base des coûts). En outre, la Confédération est autorisée à prendre des mesures visant expressément à réduire les coûts du logement ainsi qu'à acquérir et à aménager des terrains.

Art. 108 Cst. Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété

- 1 La Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.
- 2 Elle encourage en particulier l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de logements, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement.
- 3 Elle peut légiférer sur l'équipement de terrains pour la construction de logements et sur la rationalisation de la construction.
- 4 Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

L'art. 109 Cst. interdit les loyers abusifs.

Art. 109 Cst. Bail à loyer

- 1 La Confédération légifère afin de lutter contre les abus en matière de bail à loyer, notamment les loyers abusifs, ainsi que sur l'annulabilité des congés abusifs et la prolongation du bail pour une durée déterminée.

Cet article constitutionnel trouve aussi son expression dans le **droit du bail CO art. 269** : il stipule qu'il y a loyer abusif lorsque celui-ci permet au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée. En d'autres termes, notre loi constitue un « KostenmietePlus » (loyer fixé sur la base des coûts Plus) : les **loyers doivent être fondés sur des coûts permettant d'obtenir un rendement modeste et limité (plafond de rendement).**

Art. 269 CO (voir aussi l'art. 10 OBLF)

Loyers abusifs. Règle

Les loyers sont abusifs lorsqu'ils permettent au bailleur d'obtenir un rendement excessif de la chose louée ou lorsqu'ils résultent d'un prix d'achat manifestement exagéré.

Le **Tribunal fédéral a défini le niveau de ce plafond de rendement** : le rendement net ne doit pas être supérieur de plus de 0,5 % au taux d'intérêt de référence. **Actuellement, cela correspond à un rendement net de 2 %.**

L'ordonnance prévoit déjà un droit de préemption pour les communes et les cantons sur les biens immobiliers de la Confédération

L'ordonnance concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC) stipule (prescrit) la **coopération en matière de terrain(s) et d'objets immobiliers entre les collectivités publiques** et établit un droit de préemption. Toutefois, depuis l'externalisation de leurs activités, les entreprises proches de la Confédération, telles que les CFF et la Poste, ne sont plus soumises à l'ordonnance. (<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20082537/index.html>)

Art. 13 Achat et vente d'immeubles

1 Si un SCI envisage d'acheter un immeuble, il demande d'abord aux autres SCI s'ils disposent d'un objet approprié dans leur portefeuille.

2 Si un SCI envisage de vendre un immeuble, il le propose, sous réserve de droits de préemption ou de droits de rachat, aux acheteurs potentiels ci-après dans l'ordre de priorité suivant :

- a. autres SCI (propres besoins de la Confédération) ;
- b. cantons ;
- c. communes ;
- d. particuliers.

3 La vente aux cantons, aux communes ou à des particuliers se fait par principe aux prix du marché.

4 Pour l'achat et la vente d'immeubles, l'Office fédéral des routes est assimilé aux SCI.

Les mandats existants relevant de la Constitution ou de la loi, ou découlant de l'ordonnance, ne sont aucunement remplis.

1. Seulement **10 % des ménages de locataires peuvent potentiellement se permettre de posséder leur objet** (appartement, maison) en propriété. Voilà qui contraste avec les dernières décennies, où cette proportion était de 40 % à 50 %. (Voir l'étude de la Banque cantonale de Zurich [ZKB], page 7 : https://www.zkb.ch/media/contenthub-immobilier/publikationen/immobilien-aktuell/Immobilien_aktuell-2019-11.pdf ; l'étude de Credit Suisse arrive à la même conclusion)
2. La **construction de logements d'utilité publique stagne** depuis des décennies (la part de l'immobilier résidentiel a diminué à partir de 1970) à une part d'environ 5 %. Cela malgré le fait que la demande de logements d'utilité publique (sans but lucratif) dépasse largement l'offre.
3. Les **loyers sont de 40 % trop élevés par rapport à ce que demande la voie légale. On a là affaire à une situation illégale à l'échelle nationale. Cela signifie que les locataires ont payé environ 7 milliards de francs de trop par an depuis 2008, 14 milliards de francs de trop par an** depuis 1985. Il s'agit d'un anéantissement sans prestations du pouvoir d'achat par pure redistribution des revenus du travail vers les revenus immobiliers (chaque réduction du

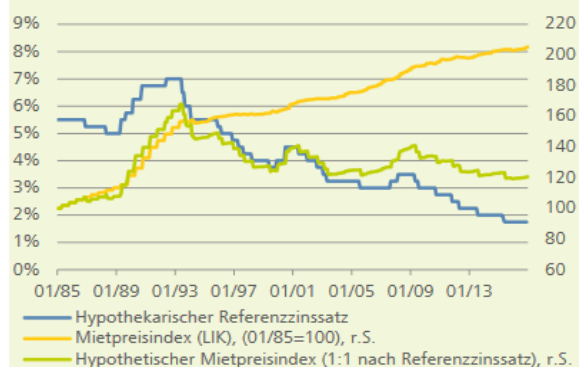
taux [d'intérêt] de référence de 0,25 % entraînerait une réduction des loyers de 1 milliard de francs, sur un volume total de 35 milliards de francs).

4. (Voir l'étude de Raiffeisen, p. 10 :

<https://www.raiffeisen.ch/content/dam/www/rch/pdf/publikationen/wohnmobilien-schweiz/fr/2017/Immobilier-residentiel-en-Suisse-3T17.pdf>

Richtung funktioniert (siehe Grafik). Eigentlich müssten die Bestandsmieten heute viel, viel tiefer liegen, wie unser hypothetischer Mietpreisindex zeigt um maximal 40%. Dieser Index bildet die eigentlich gesetzlich vorgesehenen Mietreduktionen infolge Zinssenkungen ab. Die Schere zur tatsächlichen Mietpreisentwicklung ist fast schon beängstigend und hat wesentlich zum Eigentumsboom beigetragen. Denn während die Mieten faktisch unaufhaltsam steigen, hat sich die Wohnkostenbelastung der eigenen vier Wände massiv reduziert. Der relative Attraktivitätszuwachs von Eigenheimen ist demnach auch Folge eines lax gehandhabten Mietrechtes.

Steigende Mieten trotz deutlich tieferem Referenzzinssatz



Quelle: BFS, BWO, Raiffeisen Investment Office

5. Le **droit de préemption accordé aux communes et aux cantons pour l'achat de biens immobiliers appartenant à la Confédération est mis à mal de deux manières.** Premièrement, les prix sont déterminés par une procédure d'appel d'offres « arbitrée et gagnée » par le plus offrant plutôt que par une procédure d'estimation usuelle (standard). Ainsi, de l'argent gagné au noir se porte lui aussi acquéreur, de même que de l'argent qui accepte un escompte de rendement en raison de la diversification du portefeuille. Cela fait grimper les prix et « évince » les services publics (le secteur public). D'autre part, l'externalisation des activités des CFF et de la Poste fait que des propriétaires immobiliers ayant un pouvoir de tout premier plan ne sont plus soumis à l'ordonnance.

La solution est une expansion des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

1. Les coopératives d'utilité publique (une part atteignant un peu plus de 4 %) rendent la « **troisième voie** » disponible : un **mélange entre logements destinés à un usage propre et loyer**. L'accession à la propriété redevient ainsi possible pour l'ensemble de la population.
2. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique adhèrent à l'exigence légale du loyer fixé sur la base des coûts et s'engagent à faire respecter le plafond de rendement (pas de visées lucratives). C'est pourquoi ils proposent des logements qui ont **des loyers inférieurs d'environ 25 %** à ceux que proposent les maîtres d'ouvrage cherchant le rendement. Cela correspond à trois mois complets de loyer. Par exemple, un ménage paie CHF 1 500.– pour un appartement comparable de quatre pièces au lieu de CHF 2 000.–. Cela fait une différence annuelle de CHF 6 000.–.

Remarque connexe : 45 % de tous les logements coopératifs se trouvent dans le canton de Zurich – ici, les appartements sont de 30 % moins chers. L'OFS fait état de loyers inférieurs de 15 %. (Canton de Zurich : 1/3 des communes n'ont pas de coopératives ; CH : 2/3 des communes n'ont pas de coopératives)

L'initiative « Davantage de logements abordables » ne fait donc que reprendre (matérialiser, formuler) ce qui est déjà exigé par la Constitution et la loi. En effet, la Confédération et les cantons n'agissent pas malgré une situation scandaleuse (seuls 10 % des ménages de locataires peuvent se permettre d'accéder à la propriété, les loyers sont de 40 % trop élevés par rapport à ce que demande la voie légale).

Trois problèmes pour l'expansion des logements d'utilité publique :

1. Fonds propres
Un appartement nouvellement construit coûte environ CHF 450 000.– en construction neuve. Des certificats de participation à hauteur de CHF 80 000.– (20 % de capital propre) par ménage sont irréalistes. Le fonds de roulement doit être remboursé de manière subordonnée. Comme des capitaux propres sont constitués au cours du processus de remboursement, les prêts fédéraux remboursables portant intérêt sont assimilables – ou presque – à des capitaux propres.
2. Acquisition de terrain(s) à un prix raisonnable
3. Financement avantageux
(Financement bancaire, fonds de roulement = financement subordonné ; au max. 2 % au-dessous du taux d'intérêt de référence, avec une limite inférieure de 1 %, obligation de remboursement sur 20 ans)

C'est là que l'initiative entre en jeu, car elle rend possibles ou exige les mesures suivantes :

Mise en œuvre – mesures d'acquisition de terrain(s) et de capitaux :

1. Droit de préemption : les cantons peuvent introduire celui-ci. Cette mesure serait obligatoire pour les entreprises appartenant à la Confédération ou étant proche de celle-ci.
Attention : fixation des prix non pas en fonction du plus offrant, mais d'une estimation de la valeur marchande
2. Planification directionnelle : inclusion de zones destinées à la construction de logements d'utilité publique dans les plans directeurs, à l'instar de ce que demandait l'initiative sur les résidences secondaires (« Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires » – contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation ; LAT Art. 8 a) al. 3 : les mesures à prendre visent notamment la promotion de l'industrie hôtelière et des résidences principales à bas prix (formulation contraignante !).
3. Dans les règlements de construction et de zonage des communes : zones pour les immeubles d'habitation d'utilité publique (comme à Zurich, à Zoug.)
4. Dans le cas du zonage ou du rezonage d'aires (de zones) plus vastes, exigence de 1/3 pour les coopératives (assimilable – ou presque – à un écrémage [une résorption] des bénéfices d'infrastructure ou à une compensation pour/de la plus-value excédentaire)
5. Utilisation des plus-values résultant des mesures d'aménagement (valeurs excédentaires de planification) pour l'achat de terrain(s) et attribution à des organismes d'utilité publique.
6. Fiducie foncière nationale (*national land trust*) : acheter un terrain et le vendre en droit de superficie.
7. Problème des fonds propres : la Confédération peut participer aux structures (instances, comités) des coopératives nationales de construction.
8. Amélioration des instruments existants
Amélioration (accélération) des procédures d'octroi de crédits (fonds de roulement) pour l'achat de terrain(s) (ne s'applique qu'après coup).
Développer la CCL (Centrale d'émission pour la construction de logements) : prêts levés sur le marché financier, garantie de la Confédération dans les quotas relatifs aux coopératives (2 milliards) 0,32 % *all in costs* (tous frais inclus). Pendant 20 ans, ferme.

Exigence de 10 % et la répartition dans toute la CH

Responsabilité conjointe de la Confédération, des cantons et des communes (déjà ainsi actuellement)

On a besoin à tous les niveaux d'instruments et de mesures qui interagissent

Se régule lui-même : si les **instruments sont là – et, donc, si les conditions sont réunies** – pour que les coopératives d'habitation disposent de terrains et de fonds propres, elles **construiront là où la demande est forte**.

Production des maîtres d'ouvrage d'utilité publique par an : environ 2 500 appartements (sur un total de 50 000 logements). Bilan au moment de l'acceptation de l'initiative : 2 500 appartements d'utilité publique de plus.

Mesures : une activité importante sans risque pour la collectivité publique

Tous les instruments constituent une opération salubre et une bonne affaire, sans risque, pour les pouvoirs publics et les contribuables :

1. La Confédération gagne de l'argent par le fonds de roulement (prêts remboursables et portant intérêt) : elle effectue une opération (transaction) sans risque de différentiel de taux d'intérêt dans laquelle la Confédération emprunte de l'argent à un taux plus bas qu'elle ne le prête. Jusqu'à présent, il n'y a jamais eu de défaut de paiement.
2. L'achat de terrain(s) avec attribution en droit de superficie est toujours et uniquement une opération sans risque pour la communauté (collectivité publique). Premièrement, il fait passer la rente du droit de superficie de la collectivité dans le budget public. Deuxièmement, 100 % de l'augmentation de la valeur du terrain (de 3 à 6 % selon la situation) reste dans la richesse nationale (le capital national). Tout investissement alternatif, par exemple en obligations, est moins lucratif.

Il est insolent de prétendre que si les pouvoirs publics font la même chose qu'un investisseur ayant des visées lucratives, c'est une entreprise déficitaire dans un cas et extrêmement lucrative dans un autre.

À l'opposé, l'« aide aux personnes » est une forme de subventionnement supplémentaire des propriétaires immobiliers

Le secteur immobilier est de loin le secteur le plus subventionné de tous en raison des gains d'infrastructure : les investissements financés par l'impôt dans des infrastructures telles que les routes, les transports publics, les écoles, les parcs, etc., augmentent considérablement tant la valeur marchande que la capacité de rendement des biens immobiliers.

L'aide aux personnes est une forme de subventionnement supplémentaire des propriétaires immobiliers :

- En ville de Zurich, plus de 300 millions de francs par an d'allocations de logement (aides au logement) sont accordés dans le cadre des prestations complémentaires de l'AVS/AI et de l'aide sociale économique. Il s'agit de contributions à fonds perdu ! Cet argent serait investi de manière beaucoup plus efficace dans l'achat de terrain(s) et de biens immobiliers, car ces investissements produisent des rendements qui couvrent les coûts et augmentent en même temps la richesse nationale.
- Allocations de logement (aides au logement) : 1 milliard au niveau de la Confédération

Des loyers bas sont la meilleure prévoyance vieillesse

Quiconque paie CHF 500.- de moins par mois parce qu'il n'a pas de bénéficiaires à générer (par exemple CHF 1 500.- au lieu de CHF 2 000.- pour un appartement de quatre pièces) peut économiser CHF 300 000.- (à un taux d'intérêt à 1 %) pendant sa vie active.

Les loyers bas sont le meilleur soutien de la conjoncture

60 % de notre produit intérieur brut (PIB) est constitué de la consommation privée des ménages. Si ces 14 milliards manquent dans le portefeuille en raison de la redistribution sans prestations des revenus salariaux aux propriétaires, cela est mauvais pour le commerce, la gastronomie et l'industrie hôtelière – en d'autres termes, pour notre économie nationale. Il est incompréhensible que les arts et métiers (le commerce) ne veuillent pas une part de cet énorme gâteau.

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique construisent des logements plus novateurs et plus écologiques

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique construisent de manière plus innovante – par exemple en rendant possibles de nouvelles formes de logement, telles que les habitats (lotissements) multigénérationnels – et de façon beaucoup plus écologique. Ce n'est pas une coïncidence si les coopératives d'habitation remportent presque tous les prix d'architecture et d'innovation.

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique favorisent la densification

Les coopératives ont des superficies par personne nettement inférieures à celles des objets des promoteurs immobiliers ayant des visées lucratives. En effet, consommation de surface dans le cas des coopératives d'habitation : 35 m² par personne ; 45 m² par personne pour les logements à visées lucratives

Modèle traditionnel de gestion du sol d'utilité publique

Communautés, corporations et bourgeoisies (communes bourgeoises) ont en Suisse une tradition de plus de 800 ans pour la culture d'utilité publique de notre sol. Elles sont constitutives de notre démocratie d'origine et de notre démocratie directe actuelle.

Au bout du compte : l'initiative pour « Davantage de logements abordables » crée une situation gagnant-gagnant-gagnant

1. Notre économie a tout à gagner de la construction d'un plus grand nombre de logements d'utilité publique, parce que le pouvoir d'achat est maintenu et peut être utilisé pour la consommation ou l'épargne.
2. Les contribuables et les communautés sont gagnants, car l'achat de terrain(s) et l'octroi en droit de superficie sont des activités rentables. De plus, les allocations de logement (aide aux personnes) peuvent ainsi être économisées.
3. Les locataires et les personnes cherchant à accéder à la propriété profitent d'une baisse des loyers de 25 %.
4. L'environnement bénéficie de méthodes de construction nettement plus écologiques et de moins d'encombrement.

Le seul perdant est le capital immobilier axé sur le rendement. Cela dit, avec une production supplémentaire requise de 5 % du nouveau parc immobilier (2 500 appartements de plus sur 50 000), l'effet d'« éviction » est faible.

Texte de l'initiative « Davantage de logements abordables »

La Constitution fédérale est modifiée comme suit :

Art. 108 al. 1 et 5-8

1 La Confédération encourage, en collaboration avec les cantons, l'offre de logements à loyer modéré. Elle encourage l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

5 Elle veille à ce que les programmes des pouvoirs publics visant à encourager les assainissements n'entraînent pas la perte de logements à loyer modéré.

6 Elle s'engage, en collaboration avec les cantons, en faveur d'une hausse continue de la part de logements qui appartiennent à des maîtres d'ouvrage œuvrant à la construction de logements d'utilité publique par rapport à l'ensemble du parc immobilier d'habitation. Elle veille, en collaboration avec les cantons, à ce qu'à l'échelle de la Suisse 10 % au moins des logements nouvellement construits soient propriété de ces maîtres d'ouvrage.

Elle autorise les cantons et les communes à introduire, en vue d'encourager la construction de logements d'utilité publique, un droit de préemption en leur faveur sur des biens-fonds appropriés. Elle leur accorde en outre un droit de préemption sur les biens-fonds propriété de la Confédération ou d'entreprises qui lui sont liées.

8 La loi règle les mesures nécessaires pour atteindre les buts visés par le présent article.

Art. 197, ch. 12

12. Disposition transitoire ad art. 108, al. 1 et 5 à 8 (Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété)

Si les lois d'application afférentes ne sont pas entrées en vigueur dans les deux ans à compter de l'acceptation de l'art. 108, al. 1 et 5 à 8, par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral, à cette échéance, édicte provisoirement les dispositions d'application par voie d'ordonnance.