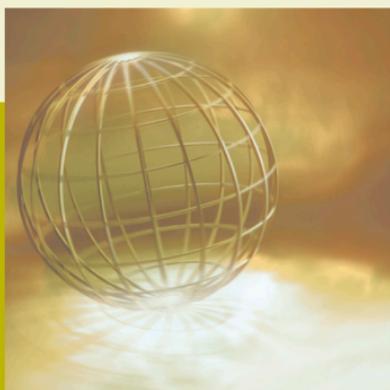


1

Presses polytechniques et universitaires romandes

Stéphane Cuennet, Philippe Favarger
Philippe Thalmann

LA POLITIQUE DU LOGEMENT



E C O N O M I E



COLLECTION
**Le
savoir
suisse**

LA POLITIQUE
DU LOGEMENT

COLLECTION LE SAVOIR SUISSE

Cette collection a pour premier objectif d'offrir aux communautés universitaires de Suisse et à leurs instituts spécialisés un moyen de communiquer leurs recherches en langue française, et de les mettre à la portée d'un public élargi. Elle publie également des études d'intérêt général ainsi que des travaux de chercheurs indépendants, les résultats d'enquêtes des médias et une série d'ouvrages d'opinion.

Elle s'assure de la fiabilité de ces ouvrages en recourant à un réseau d'experts scientifiques. Elle vise la lisibilité, évitant une langue d'initiés. Un site web (www.lesavoirsuisse.ch) complète le projet éditorial. La collection offre, dans une Suisse en quête de sa destinée au seuil du XXI^e siècle, une source de savoir régulièrement enrichie et elle contribue à nourrir le débat public de données sûres, en situant l'évolution de nos connaissances dans le contexte européen et international.

La *Collection Le savoir suisse* est publiée sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend : Jean-Christophe Aeschlimann, rédacteur en chef de «Coopération», Bâle; Robert Ayrton, journaliste et politologue; Stéphanie Cudré-Mauroux, licenciée ès lettres, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne; Bertil Galland, président du comité, journaliste et éditeur; Nicolas Henchoz, journaliste, adjoint du président de l'EPFL; Jean-Philippe Leresche, professeur associé UNIL et directeur de l'Observatoire EPFL Science, Politique, Société. Membre fondatrice : Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat (Vaud).

La publication des volumes de la *Collection* est soutenue à ce jour par les institutions et personnes suivantes :

FONDATION CHARLES VEILLON – LOTERIE ROMANDE – SANDOZ FAMILY OFFICE – FONDATION LEENARDS – FONDATION PITTET DE LA SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE VAUDOISE – UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – SOCIÉTÉ D'AIDE À L'EPFL – MIGROS – FONDS NATIONAL SUISSE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE – FONDATION OERTLI – M. PIERRE ARNOLD

que l'Association «Collection Le savoir suisse» et l'éditeur tiennent ici à remercier.

**Stéphane Cuennet, Philippe Favarger
Philippe Thalmann**

LA POLITIQUE DU LOGEMENT

COLLECTION
**Le
savoir
suisse**

Presses polytechniques et universitaires romandes

Le contenu de ce livre numérique est protégé par le droit d'auteur, son copyright est la propriété exclusive des *Presses polytechniques et universitaires romandes*. Vous pouvez disposer de ce contenu à titre privé et le copier sur vos propres supports de lecture. Toute forme de diffusion, de vente, de mise en ligne ou de publication de cette oeuvre est formellement interdite, sans l'autorisation écrite de l'éditeur. Les contrevenants s'exposent à des sanctions pénales conformément aux dispositions relatives au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle.

Secrétariat de la Collection: *Yasmine Babel-Sraih*

Graphisme de couverture: *Emmanuelle Ayrton*

Illustration de couverture: « *globe* », © *Blue Planet Images*

Maquette intérieure: *Allen Kilner, Oppens*

Mise en page et réalisation: *Alexandre Pasche*

Impression: *Corbaz SA, Montreux*

La *Collection Le savoir suisse* est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes, fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et d'autres universités francophones. Le catalogue général peut être obtenu aux PPUR, EPFL – Centre Midi, CH-1015 Lausanne, par e-mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40 ou encore par fax au (0)21 693 40 27.

www.ppur.org

Première édition

© 2002, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne

ISBN 2-88074-599-3

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit, interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

TABLE DES MATIÈRES

1	LA POLITIQUE DU LOGEMENT: BEAUCOUP D'ACTEURS, BEAUCOUP D'USAGERS	9
2	CONCEPTS D'UNE POLITIQUE À NOMBREUSES FACETTES	11
	L'aide au logement est une mission constitutionnelle	11
	L'interdépendance des politiques	13
	Deux grands axes d'intervention : l'aide au logement et le droit du bail.....	15
	Dans la Suisse des locataires, de nombreuses façons d'être propriétaire.....	19
3	L'AIDE AU LOGEMENT LOCATIF	23
	Quel rôle pour l'Etat?	23
	Brève histoire de l'aide au logement en Suisse	28
	Aide à la construction et à la rénovation : les mesures actuelles	36
	Projets de révision : vers une nouvelle politique fédérale du logement	49
	L'aide au logement locatif dans quelques pays européens	53
4	LA PROTECTION DES LOCATAIRES PAR LE DROIT DU BAIL	63
	Brève histoire de la protection des locataires en Suisse	70
	Les dispositions du droit du bail de 1990	72

Projets de révision et initiative de l'ASLOCA en souffrance	82
Principale innovation d'un droit du bail révisé : l'indexation.....	84
Comment d'autres pays protègent les locataires	85
5 LA PROMOTION DE LA PROPRIÉTÉ	89
L'accession à la propriété en Suisse, un mouvement qui date des années 1960	95
L'aide à l'achat de logement au cap du XXI ^e siècle	96
Combien de ménages ont-ils profité d'une aide fédérale pour devenir propriétaires ?.....	100
Promotion de la propriété : des révisions sont en cours	102
Le taux de propriétaires en Suisse est le plus faible d'Europe occidentale	107
6 BILAN DE LA POLITIQUE SUISSE DU LOGEMENT ET REGARD SUR LES RÉFORMES PRÉVUES	117
Un bilan en demi-teintes.....	117
Des réformes difficiles	124
Vingt-deux thèses pour la réforme de la politique du logement en suisse	132
BIBLIOGRAPHIE	139

*« Ce n'est pas tout de critiquer son temps,
il faut encore lui donner une forme et un avenir. »*

Albert Camus

*« Il n'y a pas de vérité aux extrêmes,
la vérité coule entre deux rives. »*

Le Corbusier

REMERCIEMENTS

A Bertil Galland, qui a fourni un important travail d'édition du manuscrit, et à Peter Gurtner et Ernst Hauri, de l'Office fédéral du logement, pour leurs nombreuses remarques et suggestions.

1

LA POLITIQUE DU LOGEMENT: BEAUCOUP D'ACTEURS, BEAUCOUP D'USAGERS

Des centaines de millions de francs sont consacrés chaque année en Suisse à la politique du logement, sur le budget de la Confédération, des cantons et des communes. Et pourtant seule une minorité de la population est consciente de ces efforts. Encore plus rares sont les personnes qui perçoivent que les différents domaines de cette politique – aide au logement, droit du bail, fiscalité – constituent une politique globale qui requiert une cohérence. Ses enjeux concernent une gamme si variée d'acteurs et d'usagers qu'ils touchent finalement toute la population.

– Les propriétaires de logements locatifs souhaitent un cadre stable qui permette un rendement approprié sans risque démesuré. Le droit du bail ne doit pas décourager les investissements.

– Pour les familles qui sont propriétaires de leur logement, l'enjeu le plus direct est la manière dont leur logement est pris en compte dans le calcul de leur revenu et de leur fortune. Il y va du montant de leurs impôts.

– Beaucoup de ménages locataires souhaiteraient accéder à la propriété. Un certain manque de fonds propres ou un revenu un peu trop faible peuvent être compensés par des aides publiques.

– D'autres locataires, enfin, ne peuvent se passer de l'aide publique pour disposer de conditions de logement adaptées au niveau de bien-être de notre société. Pour eux, l'enjeu est crucial et déborde le cadre économique pour toucher aux problèmes les plus personnels, à l'intégration sociale, à la sécurité du quotidien.

Ces enjeux individuels ne doivent toutefois pas occulter les objectifs sociaux plus généraux de la politique du logement: la lutte contre les inégalités, la possibilité pour chacun de mener

une vie digne dans un logement décent, le maintien de la cohésion sociale, sans ségrégation ni discriminations. Bien évidemment, d'autres politiques doivent également y contribuer.

Ainsi la politique du logement s'insère-t-elle dans un tissu de relations complexes et délicates. Dans certains cas son objectif est simple et peu controversé : construire davantage pour répondre à des besoins évidents. D'autres visées sont moins claires. Est-ce le rôle de l'Etat d'encourager l'accession à la propriété, d'abaisser les loyers, de protéger tous les locataires contre l'éviction ? On cherche à rapporter ces politiques à des besoins matériels ou à des principes sociaux. On craint que l'habitat ne se dégrade. On relève que la proportion des ménages propriétaires de leur logement est plus faible en Suisse que dans tous les autres pays comparables. On désigne des catégories de ménages défavorisées. Mais la politique du logement se complique par son incidence sur d'autres problèmes plus vastes : la distribution des revenus, la conjoncture économique et la vitalité du secteur de la construction, les effets de l'inflation sur les loyers et le coût de la construction, la qualité de la vie, l'utilisation judicieuse d'un territoire limité, l'équilibre des finances publiques, et la liste peut être allongée.

Ce livre poursuit trois buts. Il souhaite tout d'abord dresser l'état des lieux de la politique du logement en Suisse, en la replaçant dans son contexte historique et en portant aussi le regard au-delà des frontières, afin de distinguer ce qui est spécifique à la Suisse et ce qui résulte d'une évolution propre à toute l'Europe occidentale. Il faut d'autre part montrer quels sont les enjeux de cette politique et comment ils sont pris en compte. Enfin l'objectif de ces pages est de présenter les réformes en cours et d'en faire une analyse critique.

Dans divers Etats européens, en effet, la politique du logement a connu des réorientations importantes ces dernières années et la Suisse n'échappe pas à ces développements : projet de nouvelle loi fédérale sur le logement, révision de la fiscalité des propriétaires, initiative populaire et projet de modification du droit du bail, autant de changements qui font de ce domaine politique un champ mobile dont cet ouvrage essaie de rendre compte.

2

CONCEPTS D'UNE POLITIQUE À NOMBREUSES FACETTES

L'AIDE AU LOGEMENT EST UNE MISSION CONSTITUTIONNELLE

En Suisse, l'accès au logement constitue l'un des buts sociaux ancrés dans la Constitution fédérale. Celle-ci prévoit que la *Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables* (article 41, alinéa 1, lettre e de la constitution de 1999). L'article 108 définit pour sa part les principes qui doivent guider l'Etat fédéral et les cantons dans ce domaine. L'article 109 exige de la Confédération qu'elle légifère pour protéger les locataires contre les loyers et congés abusifs, et constitue ainsi le fondement constitutionnel du droit du bail. Ces trois articles tracent au niveau fédéral le cadre général de la politique suisse du logement.

Les dispositions constitutionnelles inspirent une législation adoptée par l'Assemblée fédérale. Le droit du bail fait l'objet des articles 253 à 274 du Code des obligations. Pour l'aide au logement, les Chambres ont élaboré successivement divers textes et en 2003 une nouvelle loi fédérale sur le logement doit remplacer celle qui depuis 1975 a encouragé la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP).

Pour mettre en œuvre ces dispositions, le Conseil fédéral a édicté des ordonnances qui précisent encore le contenu de la loi et du Code des obligations. C'est notamment sur cette base que l'Office fédéral du logement (OFL), à Granges dans le canton de Soleure, gère les instruments prévus par le législateur.

L'action de la Confédération en matière de logement ne se limite pas aux aides financières à la construction ou à l'abaissement des loyers. L'OFL encourage également la réflexion et la recherche sur l'évolution de l'habitat, sur les problèmes du marché du logement, sur les questions d'économie d'énergie, etc. Avec la nouvelle loi, la politique fédérale devrait s'aligner sur les objectifs généraux du développement durable. Le logement joue à cet égard un rôle important et typique: il consomme de grandes quantités d'énergie et de matières premières (aspect environnemental); c'est un secteur clé pour l'industrie de la construction et les établissements de crédit (aspect économique); c'est enfin un facteur de stabilité lié au bien-vivre des individus et des familles (aspect social).

Le rôle des cantons et l'originalité de Genève

Et quel est le rôle des cantons? Ils sont libres d'abord de compléter l'aide fédérale au logement et les dispositions réglementaires du droit du bail. Dans la pratique, peu d'entre eux le font. Lorsque c'est le cas, ils adaptent généralement leurs mesures au cadre fourni par la politique fédérale. Le canton de Genève s'affiche toutefois comme une exception notoire mais pas unique, avec une politique du logement indépendante qui explique que les maîtres d'ouvrage de ce canton aient peu fait appel à l'aide fédérale jusqu'au début des années 1990.

Pourquoi cette timidité de la plupart des cantons? L'absence d'une politique du logement indépendante ne signifie pas qu'ils restent inactifs. Certains complètent les aides octroyées par la Confédération et tous participent à l'exécution de la loi fédérale. Ainsi peuvent-ils orienter l'aide sur leur territoire, l'adaptant à leurs besoins spécifiques.

Mesurée à leur budget, l'action principale des cantons en matière d'aide au logement s'exprime dans les avantages fiscaux accordés aux ménages propriétaires du logement qu'ils occupent. Nous avons estimé ces rabais à 1,7 milliards de francs par an pour les cantons et les communes (Thalmann et Favarger, 2002).

Les communes attentives aux pénuries

Les communes ne mènent pas toutes, loin s'en faut, leur propre politique du logement. Elles se montrent d'autant plus actives que les problèmes de logement sont brûlants sur leur territoire, ce qui explique le dynamisme plus marqué des communes urbaines. Les loyers y sont généralement plus élevés et la pénurie plus aiguë, alors même que c'est dans les villes que les ménages faisant face à des difficultés économiques tendent à se concentrer.

Au plan juridique, l'aide à ce niveau se fonde généralement sur des dispositions cantonales ou fédérales, éventuellement complétées de dispositions communales. Les services municipaux du logement sont notamment chargés de conseiller et d'orienter les habitants à la recherche d'un logement bon marché. Ils veillent également à ce que l'offre de logements à bas loyer soit suffisante sur leur territoire, soit en construisant ou achetant eux-mêmes des immeubles, soit en soutenant les sociétés immobilières à but non lucratif.

L'INTERDÉPENDANCE DES POLITIQUES

Au croisement de préoccupations si diverses, sociales, fiscales ou conjoncturelles, l'intervention des pouvoirs publics en matière de logement doit être reconnue comme une politique en soi.

Pilier de la politique sociale, la politique du logement poursuit deux objectifs fondamentaux liés. D'abord permettre aux familles les moins aisées de bénéficier elles aussi de conditions de logement adéquates. Ainsi, les subventions à la construction ou la prise en charge d'une partie du loyer permettent de rompre le lien qui existerait autrement entre le confort résidentiel d'un ménage et son revenu. Deuxièmement, la politique du logement réduit pour tous l'influence des turbulences économiques sur le prix du logement. Pour atteindre cet objectif, il faut soustraire une partie du parc de logements aux lois du marché, notamment