

Document de travail

Une pénurie fait maison

Le malaise immobilier genevois: ses causes, ses remèdes

Marco Salvi

Auteur Marco Salvi, marco.salvi@avenir-suisse.ch
Éditeur Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Mise en page Jörg Naumann, joerg.naumann@avenir-suisse.ch
Correcteur Jean-Luc Babel, Annegret Sturm
Production Staffel Druck, Zürich, www.staffeldruck.ch

© 2012 Avenir Suisse

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse réserve les droits qui en émanent, surtout celui de la traduction, de la reproduction, de la présentation, de l'utilisation de graphes et de tableaux, de la diffusion radiophonique, de la mise en microfilm ou de la reproduction par d'autres moyens et de la sauvegarde dans un ordinateur, aussi en cas d'utilisation partielle.

Dans la mesure où Avenir Suisse a intérêt à la diffusion des idées, présentées ici, l'utilisation des résultats, données et graphes de cette œuvre par des tiers est expressément souhaitée si et seulement si la source est mentionnée de manière exacte et bien visible et conformément au droit d'auteur. Les infractions sont soumises aux dispositions légales du droit d'auteur.

Commander assistent@avenir-suisse.ch, tél. 044 445 90 00
Télécharger <http://www.avenir-suisse.ch/20434/une-penurie-fait-maison/>

1_ Introduction: pérenne pénurie	_5
2_ Le chiffrage de la pénurie: loyers, demande et offre	_8
2.1_ Genève, une exception en Suisse?	8
2.2_ L'envol des loyers genevois n'est pas qu'une question de démographie	9
2.3_ Où est passé le boom immobilier?	12
2.4_ Les rendements augmentent mais l'offre se tarit	13
3_ Les acteurs: initiés et outsiders	_15
3.1_ Les locataires en place profitent de loyers artificiellement bas	15
3.2_ Les nouveaux locataires sont les victimes de la pénurie	17
3.3_ Les propriétaires fonciers n'ont pas intérêt à construire	21
3.4_ Les propriétaires d'immeubles de location ne rénovent pas	23
3.5_ Les groupes sociaux plus désavantagés sont mal défendus	25
3.6_ Au final, les intérêts de signe opposé s'annulent	26
4_ Des lois à refaire – le contrôle des prix et des quantités	_26
4.1_ Le contrôle des prix des terrains et des rendements immobiliers	27
4.2_ Le contrôle des loyers après rénovation	30
4.3_ Les contraintes liées à l'aménagement du territoire	31
4.4_ Les subsides au logement	32
5_ Quelques pistes pour de vraies réformes	_34
5.1_ Libérer les prix, taxer les rentes	34
5.2_ Abolir les freins à la construction et à la rénovation	36
5.3_ Changer les règles du jeu	38
5.4_ En conclusion: dégeler la ville	40
Références	41

1_ Introduction: pérenne pénurie

À Genève, une loi définit la pénurie de logements. Ainsi l'article 25 de la «Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation», plus connue par son acronyme LDTR, stipule qu'«il y a pénurie d'appartements lorsque le taux des logements vacants est inférieur à 2% du parc immobilier». Selon cette définition le canton de Genève serait donc en pénurie permanente... depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Malgré les récessions, crises financières et autres crevages de bulles immobilières qui ont secoué le canton depuis – et qui menacent aujourd'hui à l'horizon –, il n'a jamais été facile de trouver un logement en bout de lac. Les temps sont bien révolus où, pendant la Dépression des années 1930, près d'un appartement sur neuf était vide en ville de Genève. Au 1^{er} juin 2012 seul un sur 300 l'était.

La pénurie genevoise de logements est chronique, mais elle s'est accentuée depuis la moitié des années 2000. Cette décennie a été marquée par deux phénomènes tout à fait nouveaux dans l'histoire urbaine de la Suisse (et que bien peu d'urbanistes avaient anticipés): une forte immigration de personnes hautement qualifiées et un regain d'intérêt pour la vie en ville. Ces phénomènes se sont manifestés avec une intensité accrue dans l'agglomération genevoise qui a connu une croissance économique bien supérieure à celle des autres régions métropolitaines suisses. La crise financière de 2008 a installé un climat d'incertitude, mais elle a paradoxalement peu changé la donne. Les conditions macroéconomiques restent favorables à l'investissement immobilier: taux d'intérêt bas, forte demande et volonté des investisseurs institutionnels et privés de placer leurs capitaux dans la pierre. Bulle ou pas bulle, là n'est pas l'enjeu.

Le logement continue d'offrir aux politiques un terrain d'affrontement idéal, aucun électeur ne pouvant se passer de toit. Chacun affirme une volonté infailible de construire et y va de ses propositions plus ou moins efficaces, souvent carrément contreproductives: acquisitions massives d'immeubles et de terrains par l'État, recommandations passées aux multinationales de devenir des investisseurs immobiliers¹ et autres «mesures d'accompagnement». Au nom d'un bien commun mal défini, les pouvoirs publics ne rechignent plus à employer des pratiques surprenantes pour un État de droit. Des propriétaires expropriés de leur maison sont dédommagés à un tarif très inférieur à la valeur du marché, avec comme seule excuse que ce tarif serait défini selon des «règles objectives», c'est-à-dire fixées par cette même administration.² Or, force est de constater que malgré les menaces et les exercices de mobilisation générale, très peu de constructions ont été menées à bien récemment; à peine 1020 entre

1 «Rémy Pagani: Je ferai le tour des multinationales.», Tribune de Genève, 1.6.2012

2 «L'État rachète au rabais la maison de deux retraités», 20 Minutes, 14.2.2011

avril 2011 et mars 2012, soit moins d'un demi-pourcent du parc immobilier genevois.

Faut-il réduire l'attrait de Genève pour pouvoir résoudre le problème du logement, comme le proposait il y a peu un conseiller d'État?³ Est-ce que l'exiguïté du territoire condamne ses habitants à une hausse continue des loyers que seule une politique de redistribution massive pourrait quelque peu atténuer? Cette étude se propose de démontrer que l'on peut mieux faire que de raser le Salève ou d'enlaidir la ville pour résoudre la pénurie de logements à Genève. Notre thèse principale se résume à une constatation: si le marché genevois est particulier, c'est surtout à cause de blocages fait maison.

Le premier est celui de la disponibilité du foncier. Ce n'est pas un hasard si le marché foncier genevois est à la fois le plus réglementé de Suisse et celui où on construit le moins. Ici les problèmes sont d'abord structurels, non conjoncturels. C'est tout le système genevois de maîtrise du foncier par les pouvoirs publics qui est dysfonctionnel. Il cherche inutilement à imposer un «juste prix» des terrains et des loyers. Ce faisant, il entrave la construction.

Le droit du bail est l'autre principale source de blocages. À bien des égards Genève a «perfectionné» le droit suisse en colmatant des brèches qui ailleurs font office de soupape aux forces du marché. C'est le cas de la LDTR qui décourage la rénovation des immeubles, provoque la dégradation des surfaces locatives et favorise le bricolage, menant à des pratiques douteuses. Loin de résoudre les problèmes auxquels ils étaient supposés répondre, ces dispositifs en ont créé d'autres, souvent inattendus, mais allant tous vers la diminution de l'offre.

Toutefois on aurait tort de n'y voir qu'un exemple supplémentaire de «Genferi», la spécialité politique régionale. Des situations de pénurie semblables, bien que moins graves, se retrouvent dans d'autres villes suisses, dues en partie à une cause commune. Nous l'identifions dans certains mécanismes, incohérents du point de vue économique, de la loi fédérale sur la protection des locataires. Il est urgent non pas de l'abolir (les économistes s'accordent sur le fait qu'une réglementation minimale du marché immobilier est nécessaire vu la répartition inégale des pouvoirs de renégociation entre bailleur et locataire) mais de la réformer en profondeur car elle va à l'encontre des intérêts de ceux qu'elle prétend défendre. «En matière de logement, l'enfer est pavé de bonnes intentions»

(Laffèrère 2006).

Notre analyse montre que le marché immobilier genevois est dans sa forme actuelle doublement pénalisant. D'un côté, il n'est pas apte à absorber

Cette étude se propose de démontrer que l'on peut mieux faire que de raser le Salève ou d'enlaidir la ville pour résoudre la pénurie de logements à Genève.

³ «Multinationales: David Hiler prône-t-il la décroissance?», Forum, RTS, la 1ère, 21.6.2012

les variations de la demande de logements, ce qui soumet l'économie genevoise et ses habitants à des risques inutiles et évitables. De l'autre, il fragilise une partie importante de la population, celles des outsiders, des non-initiés, de ceux qui n'ont pas les moyens ou les réseaux sociaux à activer. Les inégalités se creusent, mais souvent pas là où on les attend: ce sont les jeunes, les ménages mobiles et la classe moyenne qui en font disproportionnellement les frais. Ils doivent faire face aux dépenses pour le logement sans aides de la collectivité, ou alors ils sont contraints de chercher à se loger ailleurs. Ils déménagent au-delà de la ceinture verte qui entoure l'agglomération genevoise, participant ainsi à un mitage urbain que les citoyens genevois préfèrent reprocher à leurs voisins savoyards et vaudois, voire aux Valaisans.

La trop forte réglementation du marché immobilier transforme les augmentations de salaire et l'amélioration du niveau de vie de ceux qui voudraient emménager à Genève en profits pour les propriétaires. Les fruits de la globalisation (dont Genève a jusqu'à présent tant profité) s'évaporent ainsi en rente immobilière et dans les gaz d'échappements des pendulaires. Les rancœurs s'accumulent; de plus en plus de personnes réclament le bétonnage des acquis et critiquent ouvertement la croissance économique. Or s'il est vrai qu'une majorité de la population de l'agglomération genevoise a une pratique et des exigences tout à fait distinctes de celles d'une minorité globalisée toujours «en mouvement» (Thomas et al. 2011), il serait fatal de méconnaître que le bien-être des premiers dépend de l'effet de multiplicateur déclenché par ces derniers. Combien de places de travail d'avocates, de comptables ou d'informaticiennes dépendent d'une place de trader en matières premières? Et combien de chauffeuses de taxi, de sommeliers, de manœuvres et d'enseignantes d'école enfantine? Il serait bon de le savoir avant de soumettre toute une agglomération à la punition collective de la décroissance. De notre travail ressort clairement qu'une stratégie visant à débloquer le marché du logement serait avantageuse pour une majorité des résidents. En 2006 une publication d'Avenir Suisse (Comtesse et van der Poel 2006) voulait mettre «le feu au lac» – mais quand donc va-t-on dégeler la ville?

La trop forte réglementation du marché immobilier transforme les augmentations de salaire et l'amélioration du niveau de vie de ceux qui voudraient emménager à Genève en profits pour les propriétaires.

2_Le chiffrage de la pénurie: loyers, demande et offre

2.1_Genève, une exception en Suisse?

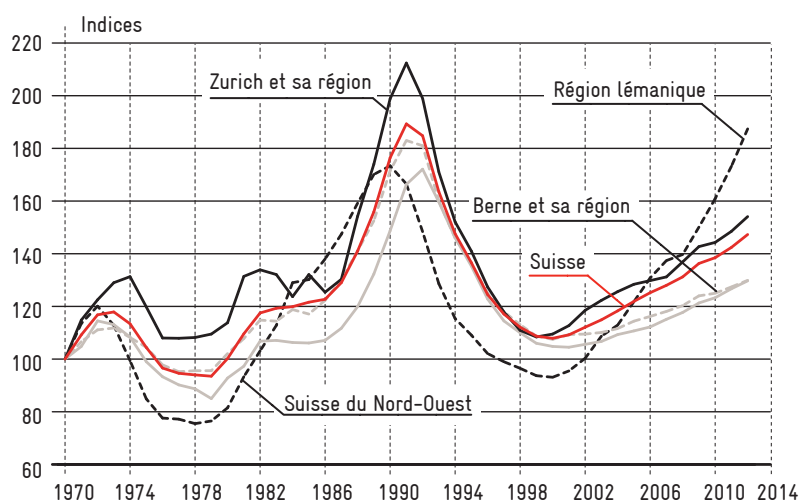
Quand, pendant un dîner en ville, la conversation aborde le thème de l'immobilier genevois, il y a de bonnes chances que ce soit pour en dénoncer les prix et les loyers astronomiques. Mais il ne paraît de premier abord pas très surprenant que l'immobilier soit cher dans une agglomération construite sur un site privilégié, en bordure de lac, au centre d'une des régions les plus riches du monde et au bénéfice d'une haute qualité de vie. Cela en a été ainsi depuis que des statistiques sur le sujet existent. Ainsi, le loyer moyen d'un trois-pièces à Genève était de 49 Fr. par mois en 1913, à peine un franc de moins qu'à Zurich, bien que la palme de ville la plus chère de Suisse revenait alors à Berne (54 Fr.)⁴.

Des statistiques plus récentes et moins sommaires montrent que cette apparente continuité est toute relative. Jetons un coup d'œil pour commencer sur les loyers de l'offre dans les régions suisses publiées par la BNS (voir figure 1). Ces séries capturent l'évolution des loyers payés par les nouveaux

Figure 1

Nouveaux loyers: La région lémanique fait la différence

Loyers de l'offre au net de l'inflation, 1970-2012



Source: BNS, calculs Avenir Suisse

4 OFS (2002): Collection statistique historique, tableau hs-f-05.04.01, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/lexikon/lex/2.Document.81318.xls>

locataires: ceux qui emménagent dans des appartements nouvellement construits ou ceux qui concluent un nouveau bail pour un ancien appartement. Pour des raisons qui deviendront apparentes au chapitre 3, ces loyers sont proches d'un hypothétique loyer du marché. Les séries tiennent compte de la hausse globale des prix à la consommation, c'est-à-dire qu'elles montrent l'évolution des loyers réels.⁵ Genève est englobée dans la région de l'Arc lémanique, mais le canton représente environ la moitié de la population de cette région.

L'évolution des loyers réels en Suisse depuis 1970 n'a pas linéaire, loin de là. Des phases de forte hausse sont à plusieurs fois interrompues par de profondes crises immobilières. Mais dans l'ensemble, les loyers réels de l'offre ne progressent en Suisse que de 44,5% entre 1970 et 2011, soit d'environ 0,9% par an. En 2011 les loyers réels sont à un niveau comparable à ceux atteints en 1988 ou 1995. Ce renchérissement paraît tout à fait modeste, surtout si l'on considère que pendant ce temps la population suisse augmente de 28% et le PIB de 80%.⁶

Jusque dans la première moitié des années 2000, le cycle immobilier de l'Arc lémanique est synchronisé sur le cycle suisse, bien que les crises et les booms y soient davantage prononcés. Ainsi les loyers des nouveaux baux augmentent de 130% entre 1978 et 1990, c'est-à-dire du point le plus bas à celui le plus élevé du cycle, avant de s'effondrer dans les années 1990 (-53%). Mais à partir des années 2000 l'écart entre l'Arc lémanique et le reste de la Suisse se creuse. Les loyers des nouveaux baux s'envolent autour du lac Léman – plus 5,6% par an, soit le double de la région zurichoise (2,8%). Cette tendance s'est maintenue après la crise financière de 2008.

À partir des années 2000, l'écart entre l'Arc lémanique et le reste de la Suisse se creuse. Les loyers des nouveaux baux s'envolent autour du lac Léman.

2.2 – L'envol des loyers genevois n'est pas qu'une question de démographie

Comment expliquer cette forte variabilité et surtout la récente divergence entre le marché suisse et le marché de l'Arc lémanique, en particulier le genevois? Tout simplement par le jeu de l'offre et de la demande. Commençons par cette dernière: les fondamentaux de la demande de logements sont bien connus dans la littérature économique (Zabel 2004). Trois règles simples permettent d'en suivre l'évolution:

- la demande de logement augmente entre 0,7% et 1% pour chaque pourcentage de revenu des ménages supplémentaire, toutes choses égales par ailleurs;

5 L'évolution réelle est calculée par référence à un indice des prix à la consommation dont sont exclus les loyers. Ainsi elle représente le renchérissement des loyers par rapport aux prix des autres biens et services.

6 Il faut en outre tenir compte du fait que les indices de la BNS surestiment le renchérissement. Ainsi, ils ne tiennent pas compte de changements importants du parc immobilier, par exemple de la taille des logements et de leur qualité. Une partie de la hausse des prix est à mettre au compte de ces changements de qualité.

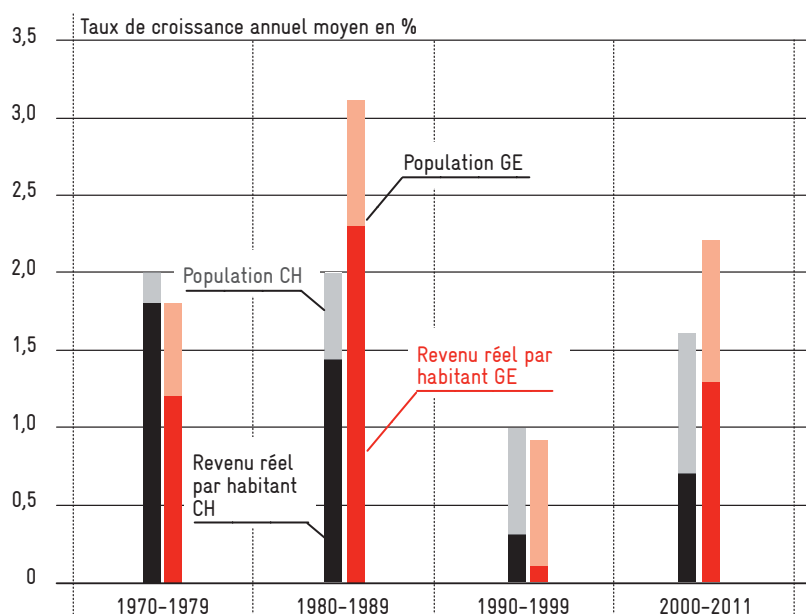
- elle augmente de 1% pour chaque pourcent de ménages en plus (soit un logement en plus par ménage supplémentaire);
- elle baisse de 0,2 à 0,7% pour chaque hausse des loyers réels de 1%.

L'évolution de la population n'est donc qu'un aspect de la demande; celle des revenus est tout aussi déterminante. L'enrichissement des ménages modifie les exigences de qualité et de taille des logements. Ainsi la demande de surface disponible par ménage tend à s'accroître presque proportionnellement aux revenus. Il est donc possible d'additionner ces deux composantes pour en déduire la demande totale. C'est ce que montre la figure 2 pour la Suisse et le canton de Genève.⁷

Figure 2

Plus riches, et plus nombreux

Évolution des composantes de la demande de logements en Suisse et dans le canton de Genève, 1970-2011



Source: OFS, OCSTAT, Créa, calculs Avenir Suisse

Si entre 1970 et 1990 l'évolution de la demande de logements est en grande partie dominée par celle des revenus (avec des taux de croissance de l'ordre de 2,5% par an à Genève pendant les «folles» années 80), la situation se modifie sensiblement à partir de 1990. À partir de cette année, c'est la croissance démographique qui est à l'origine des hausses de la demande. Ainsi, entre 2000 et 2011 plus de la moitié de la demande supplémentaire de logements en Suisse (soit 0,8% par an, correspondant à environ 32 000 logements) est due à l'augmentation de la population,

⁷ Nous avons retenu l'hypothèse d'une élasticité-revenu de la demande de 0,9, soit une augmentation de la demande de 0,9% pour chaque 1% de revenu supplémentaire.

Figure 3a

Suisse: quand l'offre fait défaut, les loyers augmentent

Nombre de logements à construire par an en Suisse pour empêcher le renchérissement des loyers, nombre de logements construits et évolution des loyers

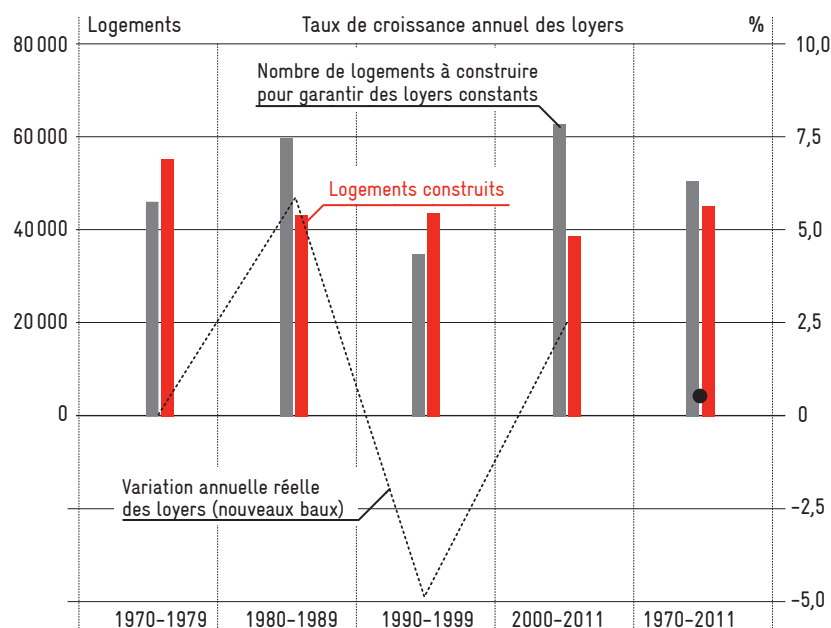
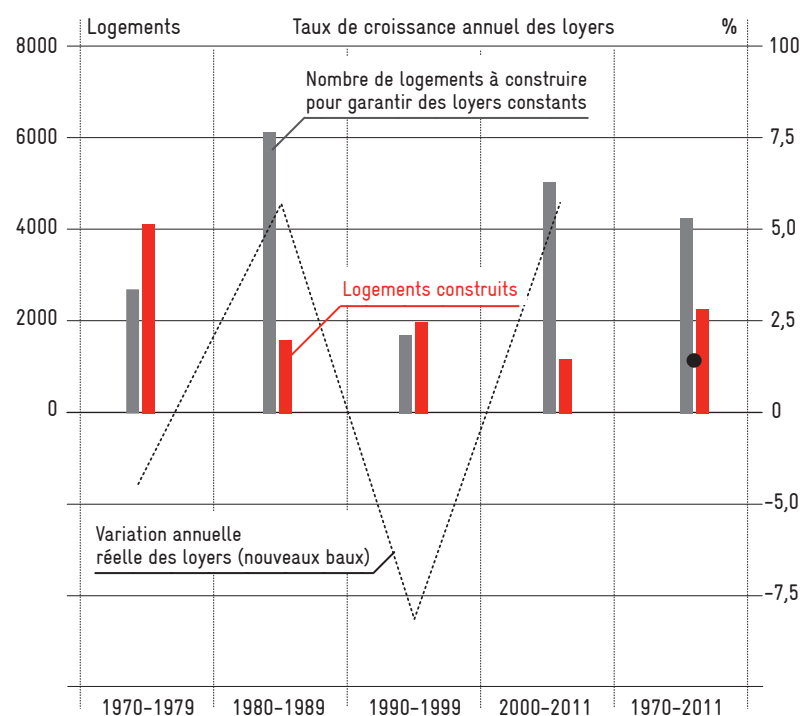


Figure 3b

Genève: 4000 logements par an pour des loyers constants

Nombre de logements à construire par an dans le canton de Genève pour empêcher le renchérissement des loyers et le nombre de logements construits et évolution des loyers



Source: OFS, BNS, calculs Avenir Suisse

c'est-à-dire principalement à l'immigration. De ce point de vue, le cas genevois n'est pas exceptionnel. C'est vrai que la demande y est plus cyclique – la crise des années 1990 laisse des traces profondes dans le budget des ménages genevois et la reprise des années 2000 y est plus forte. Mais pour découvrir les vraies particularités du marché genevois, c'est du côté de l'offre qu'il faut chercher.

2.3_ Où est passé le boom immobilier?

L'offre de logements varie en fonction de la construction, des réaffectations et des démolitions. Les figures 3a et 3b illustrent pour la Suisse et Genève l'augmentation moyenne de l'offre et la confrontent à la demande calculée auparavant.

La décennie 2000-2010 est d'un intérêt tout particulier. Il est étonnant qu'au regard de la forte augmentation de la demande, la construction de logements soit si faible. Au niveau suisse il aurait fallu bâtir 60 000 logements neufs par an pour maintenir des loyers réels constants, soit environ un tiers de plus que la production effective. Au vu de ces chiffres – même approximatifs – on comprend mal ceux qui dénoncent un boom excessif de la construction et s'inquiètent des «forêts de grues» qui, soi-disant, recouvriraient le pays.

À partir de l'an 2000 Genève se démarque de l'évolution au niveau national par un manque encore plus prononcé de construction. Pour empêcher le renchérissement des loyers des nouveaux appartements il aurait fallu construire 4000 logements par an sur le canton entre 2000 et 2010, bien davantage que l'objectif de 1650 logements neufs visé par le plan directeur cantonal de 2001, révisé à 2 500 en 2007. C'est évidemment plus que les 1350 unités ajoutées, bon an mal an, depuis l'an 2000 au parc immobilier genevois.

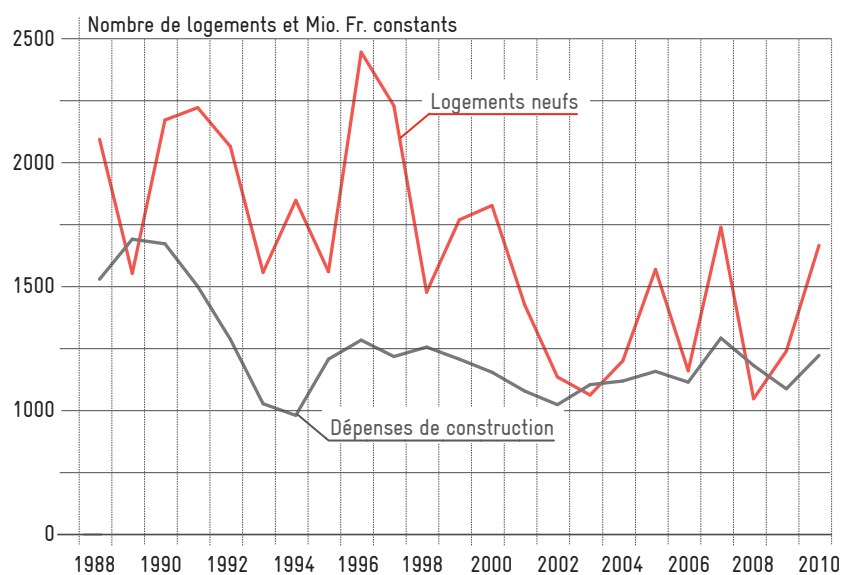
Notons enfin qu'au niveau suisse la faiblesse de l'offre est récente. En 2002 les auteurs d'une étude sur la politique du logement notaient que notre pays avait jusqu'alors «su éviter de paralyser le marché locatif» (Cuenet et al. 2002: 73). En effet, sur l'ensemble des quatre dernières décennies, l'offre a été globalement en adéquation avec la demande. La capacité d'accueil du parc immobilier a crû de 1,5% par an, tandis que la demande totale augmentait de 1,8%. Mais au niveau genevois le constat change: face à une augmentation globale de la demande de logement d'environ 2,1% par an, donc un peu plus forte qu'au niveau national, l'offre ne s'est élargie que de 1,3% par an, avec une concentration de la construction dans les années 1970. La demande dépassant l'offre, c'est par l'augmentation des loyers des nouveaux baux et par l'évacuation d'une bonne partie de la demande excédentaire en dehors du canton (et souvent, en dehors de Suisse) que l'équilibre a été rétabli.

À Genève c'est par l'augmentation des loyers des nouveaux baux et par l'évacuation d'une bonne partie de la demande excédentaire en dehors du canton (et souvent, en dehors de Suisse) que l'équilibre a été rétabli.

Figure 4

Plus de demande mais moins d'investissements

Dépenses réelles de construction et nombre de logements construits dans le canton de Genève



Source: OCSTAT, calculs Avenir Suisse

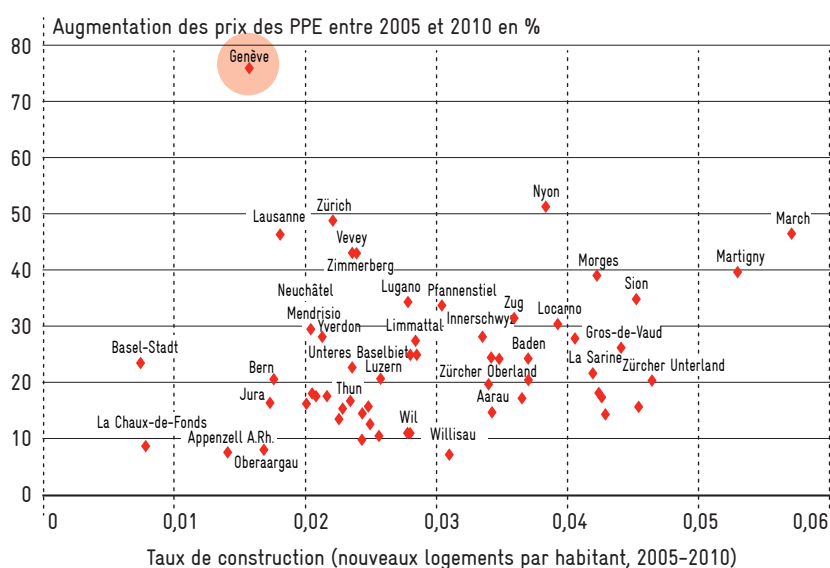
2.4_ Les rendements augmentent mais l'offre se tarit

Entre 2000 et 2010 le volume d'investissements annuel pour la construction et rénovation d'immeubles était dans le canton de Genève d'environ 875 Mio. Fr., ce qui correspond en valeur réelle à une diminution de 10 % par rapport aux années 1990, période pourtant caractérisée par une forte crise du marché immobilier (voir figure 4).

Cette contraction illustre parfaitement le mauvais fonctionnement des mécanismes du marché immobilier à Genève – au point que certains doutent même de son existence. En effet, une logique de marché voudrait que face à une forte demande, le renchérissement provoque d'abord une augmentation des rendements immobiliers, ce qui devrait attirer l'intérêt des investisseurs et des promoteurs et à terme renforcer la dynamique de densification du bâti et la construction de logements. L'offre de logements neufs est pro-cyclique: les phases de haute conjoncture sont en général caractérisées par une activité soutenue du bâtiment. Au niveau régional, si la demande était le seul facteur différenciateur entre régions, nous devrions assister à une forte création d'offre là où les prix augmentent le plus. Si les conditions cadre de l'offre étaient semblables partout en Suisse, de fortes hausses des prix au niveau local devraient être accompagnées par une expansion conséquente de l'offre dans ces régions.

Figure 5

Plus les prix augmentent, plus on construit – sauf à Genève



Source: OCSTAT, OFS, W&P, calculs Avenir Suisse

Dans de nombreuses régions suisses cette logique de marché s'est mise lentement en mouvement. Ainsi la figure 5 montre que les régions où les prix ont davantage augmenté entre 2005 et 2010 sont en général celles qui ont connu un élargissement de l'offre plus conséquent. C'est le cas de la région de March (paradis fiscal situé dans le canton de Schwyz mais tourné vers l'agglomération zurichoise), du Valais francophone et des régions vaudoises de la Côte, entre la frontière genevoise et l'agglomération lausannoise. Ainsi le prix des propriétés par étages (PPE) de la région de Morges a augmenté de 40 % en cinq ans, tandis que le parc logements a crû à un taux deux fois plus élevé que la moyenne nationale.

Au contraire, les régions où il s'est créé le moins d'offre entre 2005 et 2010 étaient celles où la hausse des prix a été faible et les rendements immobilier bas: c'est le cas de La Chaux-de-Fonds, d'Appenzell et de l'Oberaargau. La particularité genevoise, encore une fois, saute aux yeux. Malgré l'envol des prix (plus 76% pour les PPE en cinq ans!), la production de logements est restée très en dessous de la moyenne nationale. Comment en est-on arrivé là? C'est à cette question que nous consacrons le reste de notre analyse.

3_Les acteurs: initiés et outsiders

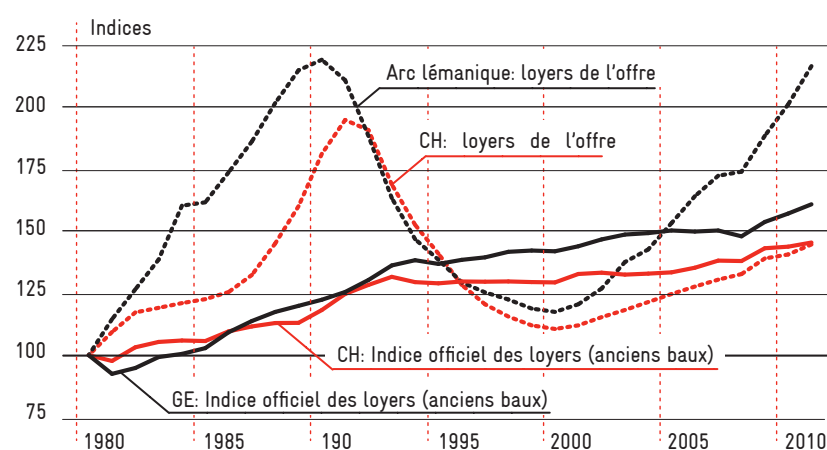
Le décor général étant planté, nous pouvons maintenant introduire les acteurs. Qui sont-ils? Quels sont leurs motifs? Comment contribuent-ils à déterminer la situation que nous venons de décrire et dans quelle mesure en subissent-ils les conséquences? Au risque de caricaturer, il nous semble utile de distinguer deux catégories d'acteurs, les initiés et les outsiders. La structure particulière du marché immobilier et le droit du bail opposent les uns aux autres ou en font des alliés incongrus. Dans le premier groupe nous rangeons pêle-mêle les anciens locataires, une partie des propriétaires de villas, certain promoteurs et investisseurs locaux et les défenseurs de la zone agricole. Dans le deuxième nous distinguons les jeunes à la recherche d'un premier logement, les ménages mobiles, les ménages plus précarisés et les investisseurs institutionnels.

3.1_Les locataires en place profitent de loyers artificiellement bas

Notre analyse de l'évolution des loyers s'est jusqu'ici limitée aux loyers de l'offre. C'est la minorité mobile de la population qui s'en acquitte. Les locataires déjà en place – nous les appellerons pour faire simple les anciens locataires – sont eux confrontés à une réalité tout à fait différente. Ils sont soumis aux contraintes du droit du bail qui régit l'adaptation des loyers pendant la durée d'un contrat locatif. La Suisse est l'unique pays d'Europe qui lie l'évolution de ces loyers à celle des taux d'intérêt et, en moindre mesure, à l'inflation (von Ungern-Sternberg 1997: 6).

Figure 6

Des loyers fixes pour une majorité des ménages



Source: OCSTAT, OFS, BNS, calculs Avenir Suisse

La figure 6 montre l'évolution des indices officiels des loyers en Suisse et à Genève. Ces indices sont représentatifs de l'ensemble des loyers. Puisque près de neuf ménages sur dix ne déménagent pas dans l'année, ils reflètent surtout les loyers payés par les anciens locataires.⁸ Pour faciliter les comparaisons nous y avons adjoint les séries résumant l'évolution des loyers de l'offre commentées auparavant.

À l'évidence, les anciens locataires, en Suisse comme à Genève, sont restés isolés des évolutions du marché immobilier, aussi bien pendant les phases de surchauffe des années 1980 et à partir de 2005 que pendant celles de crise. Ainsi le coefficient de corrélation, une mesure statistique de l'intensité de la liaison qui peut exister entre deux indices, est négatif à Genève (-0,14), signalant une dissociation totale entre deux segments d'un même marché immobilier. Autre illustration du même phénomène: la période 1990-1993, années de crise immobilière profonde et de taux d'intérêt très élevés, coïncide avec la plus forte augmentation des anciens loyers de ces trois dernières décennies.

La déconnection entre les anciens et les nouveaux loyers est un facteur fondamental du marché immobilier suisse – et à fortiori genevois. Son influence est particulièrement néfaste; elle est une des causes principales de la pénurie. Chaque variation de la demande de logement se reporte sur une très petite partie du parc: les logements neufs et ceux qui changent de locataires (7% du parc à Genève en 2011) (OCSTAT 2011a: 2). Pour les logements dont le locataire ne change pas durant l'année, soit pour 93% des ménages genevois en 2011, la progression est pratiquement nulle. En termes réels, les anciens loyers n'augmentent entre 2001 et 2011 que de 11% à Genève et de 9% en Suisse.

Au regard de tous ces chiffres, on est en droit de douter de la pertinence des manchettes de journaux dénonçant des loyers et des prix inabordables. Inabordables pour qui? La grande majorité des Genevois (et des Suisses), anciens locataires comme anciens propriétaires, n'a subi aucun effet de la pénurie de ces dernières années; les propriétaires profitant d'une diminution des charges hypothécaires, les locataires du mécanisme d'adaptation des loyers. Vivre en ville est devenu pour les anciens locataires un choix financièrement de plus en plus abordable. Selon les chiffres officiels, la part moyenne des dépenses liées au logement et à l'énergie – le taux d'effort – est passée de 19,7% du revenu net en 1990 à 16,8% en 2008 (voir figure 7).⁹

La déconnection entre les anciens et les nouveaux loyers est un facteur fondamental du marché immobilier suisse – et à fortiori genevois.

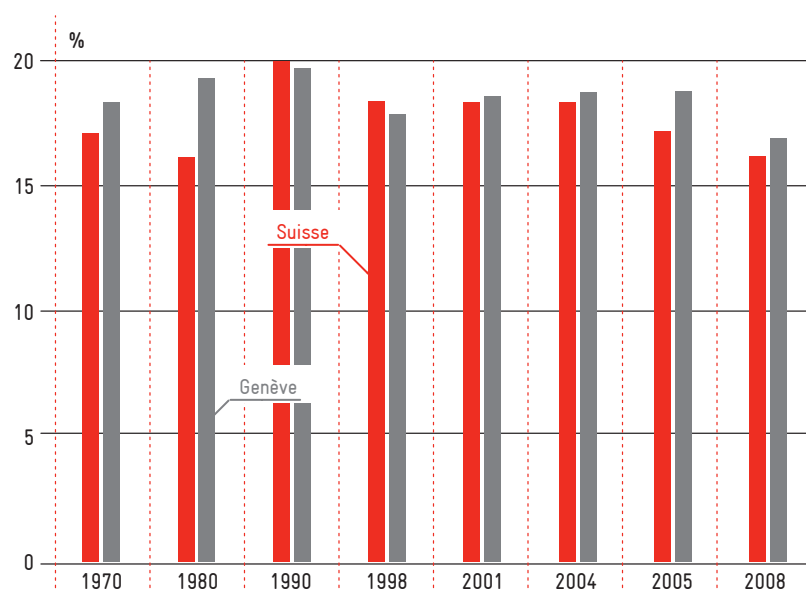
⁸ L'indice des loyers de l'OFS est calculé sur la base d'un échantillon aléatoire de 10 000 ménages. Un huitième de l'échantillon est renouvelé chaque trimestre. Il représente donc très majoritairement l'évolution des loyers des anciens locataires. A partir de 2006 l'indice des loyers genevois se fonde uniquement sur les logements à loyer libre, non-subsidés.

⁹ Au niveau national, le taux d'effort a oscillé entre 15% et 20% depuis les années 1950, ce qui confirme notre hypothèse d'une élasticité des revenus proche de 1.

Figure 7

Part constante des loyers dans le budget des ménages genevois et suisses

Dépenses pour le logement et l'énergie, en % du revenu net des ménages



Source: OCSTAT, OFS, calculs Avenir Suisse

Les Genevois dépensent à peine davantage que la moyenne des ménages suisses pour se loger (16,8% contre 16% en 2008). Il n'est donc pas du tout surprenant que 54% des ménages de l'agglomération genevoise se déclarent très satisfaits du logement qu'ils occupent (Thomas et al. 2011: 31) et que le loyer n'arrive qu'en troisième position de leurs préoccupations, après le bruit et la taille du logement (LEA 2006). Bon nombre d'entre eux préféreraient dépenser davantage pour habiter un appartement plus grand, mais le droit du bail les dissuade d'adapter la consommation d'espace locatif à leurs préférences.

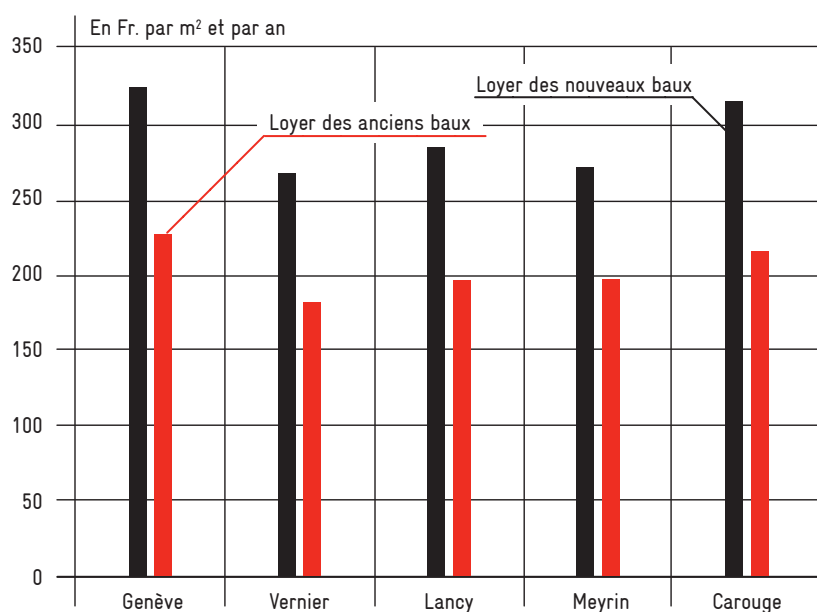
3.2_ Les nouveaux locataires sont les victimes de la pénurie

Pendant que les locataires installés sont à l'abri des effets induits par la pénurie, mais ne peuvent pas adapter leur logement à leurs besoins, les nouveaux locataires sont eux touchés de plein fouet par la crise du logement. Le droit du bail reporte sur les ménages mobiles et sur une petite partie du parc immobilier toute hausse de loyer. À Genève, après les nombreuses années de haute conjoncture, la différence entre les nouveaux baux est les anciens loyers – même ceux du marché libre – est patente. Elle avoisine les 30% dans les principales villes du canton (voir figure 8). On pourrait ajouter à ces chiffres l'évidence empirique de la statistique genevoise des loyers (OCSTAT 2011b). En 2011, en cas de changement de locataire, 73 % des logements voyaient leur loyer augmenter. En moyenne, la hausse

Le droit du bail reporte sur les ménages mobiles et sur une petite partie du parc immobilier toute hausse de loyer.

Figure 8

Loyers de nouveaux baux et loyers moyens dans les principales villes du canton de Genève



Source: OCSTAT, Credit Suisse, calculs Avenir Suisse

atteignait 17%.¹⁰ Ces augmentations se concentrent sur le parc qui n'est pas sujet à la LDTR (voir chapitre 4.2).

Plus ces différences se creusent, plus le marché locatif s'assèche. Survient un effet de «lock-in», un déficit de fluidité bien connu en économie de l'immobilier (Cuennet et al. 2002: 14). Risquant la perte d'une rente de position considérable, les anciens locataires renoncent à déménager. Les logements vacants en ville se font rarissimes. Genève, canton international par excellence, se retrouve avec le même taux de rotation que des cantons ruraux, comme le Jura ou Obwalden (voir figure 9). Il est inférieur de près d'un quart de celui du canton de Zurich (14,6%) ou de Zoug (14,5%).¹¹ Pas étonnant que 94% des locataires genevois sondés en 2007 lamentaient la difficulté à trouver un logement (CVI et USPI 2007).

À Genève 27% des déménagements sont internationaux, soit plus du double de la moyenne nationale (12,5%). Pourtant ce segment représente seulement 3% du parc logements. Les très discutés «expats», employés hypermobiles de multinationales, n'en forment qu'une partie.¹² Il est

Genève, canton international par excellence, se retrouve avec le même taux de rotation que des cantons ruraux.

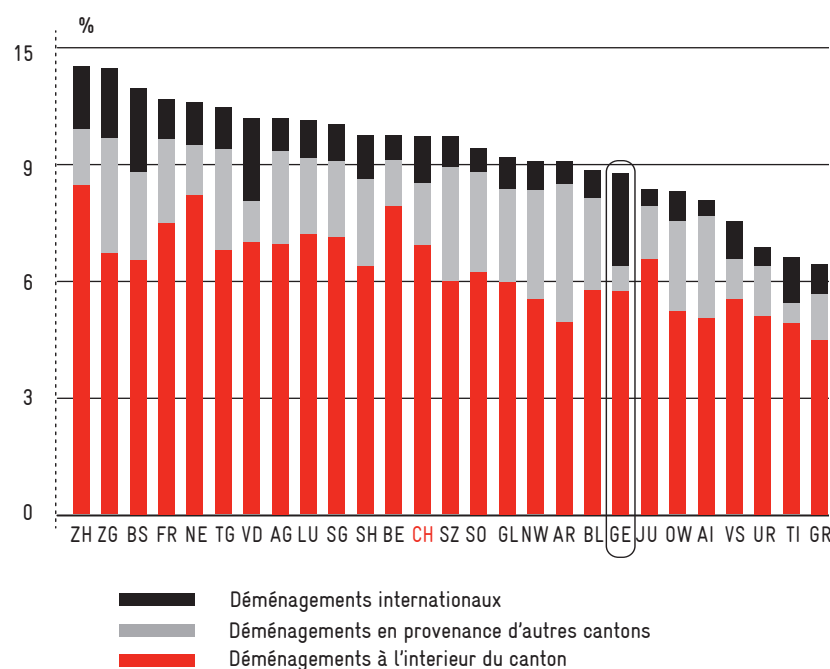
¹⁰ Ces augmentations font aussi suite à des rénovations, pas seulement à des hausses sèches.

¹¹ La différence entre les chiffres de l'OCSTAT cités à la p. 16 et ceux de homegate.ch est imputable aux déménagements à l'intérieur du parc des logements en propriété (exclus de la statistique officielle) et aux différentes méthodes de relèvement statistique.

Figure 9

Les Genevois bougent peu

Taux de déménagements annuel, en % du parc immobilier résidentiel



Source: Zürcher Kantonalbank/ homegate.ch (sur la base des données de la Poste Suisse)

indéniable que cette demande supplémentaire contribue aux hausses sur un segment très étroit du marché, celui des logements ne répondant pas à la définition de «besoin prépondérant», meublés, appartements de plus de six pièces et ceux de luxe. Sans réseau social susceptible de leur filer les «bons tuyaux», les expats se concentrent sur un segment marginal du parc locatif où peu de Genevois irait prospecter. Ou bien, s'ils le peuvent, ils achètent. La part des acquéreurs étrangers est de 43% pour les villas. Le billet d'entrée est cher: 1,5 million en moyenne (Acanthe 2011: 26). C'est que les employés des multinationales sont aussi en concurrence avec d'autres expatriés, au bénéfice eux de forfaits fiscaux. Mais là aussi il convient d'avoir présent à l'esprit les ordres de grandeur: les 750 forfaitaires genevois occupent 0,3% du parc immobilier. Ils habitent des villas d'une valeur d'au moins 2,5 Mio. Fr. ¹³ Leur impact sur la crise du logement ne peut être que marginal.

Pendant ce temps une partie croissante de la classe moyenne est contrainte à l'émigration. En fait, Genève a délégué la construction de logements pour la classe moyenne à la France voisine. Entre 2005 et 2011 il

¹² En effet, en 2011 2500 nouveaux arrivants, soit approximativement 1200 ménages, étaient des Suisses rapatriés de l'étranger. On peut supposer qu'une bonne partie de ces rapatriements concerne des Genevois vivant dans la partie transfrontalière de l'agglomération.

¹³ Le montant annuel moyen de l'impôt forfaitaire est d'environ 250 000 Fr. par contribuable à Genève. Cela correspond à une valeur locative d'environ 125 000 Fr. par an, soit une valeur du bien immobilier d'au moins 2,5 Mio. Fr.

s'est construit dans le Genevois français – la part de l'agglomération transfrontalière plus proche de la ville – environ 26 000 logements, tandis que sur la partie suisse de l'agglomération (y compris la région de Nyon), l'augmentation était de seulement 11 560 unités.¹⁴ Deux tiers des logements construits dans l'agglomération l'ont donc été sur France, bien que la population du Genevois français ne représente qu'un peu plus que 40% de la population totale.

Encadré 1

À qui profitent les déductions fiscales des expats?

Selon une ordonnance fédérale datant de l'an 2000, une personne hautement qualifiée qui maintient un domicile à l'étranger tout en travaillant en Suisse (un «expat») peut déduire du revenu imposable les dépenses pour le logement, les frais de déménagement, d'écologie ou de garde d'enfant (Confédération Suisse 2000). Ces dépenses sont considérées par le fisc comme des frais d'acquisition du revenu. À cela s'ajoutent dans le canton de Genève d'autres facilitations spécifiques, comme la déductibilité de frais de représentation, pour un total correspondant à 10% du revenu brut ou un maximum de 100 000 Fr. par an (Deloitte 2010: 19). Sans entrer dans une discussion sur le bien-fondé de telles déductions (la ligne de démarcation entre frais d'acquisition et revenu étant souvent tenue), on est en droit de se demander quelles en sont les implications pour le marché immobilier genevois. Est-il correct de prétendre que ces déductions fiscales attisent la surenchère des loyers ou que, grâce à elles, les expats sont en mesure de payer plus que les autochtones pour un logement?

Rien n'est moins sûr. Puisqu'une partie du revenu est exemptée d'impôt, une entreprise genevoise désirant embaucher un expat devra verser un salaire brut moins élevé que cela n'aurait été le cas en l'absence de déductions. Ce ne sont donc pas les expats qui profitent des déductions fiscales sur le logement mais leurs employeurs. On se retrouve ici dans le même cas de figure que celui des cotisations sociales patronales. D'un point de vue strictement administratif elles sont à la charge des employeurs. Mais ces derniers les font basculer sur les salariés en ajustant à la baisse les salaires nets. En effet, pour l'employeur la décision d'embaucher ou non un employé supplémentaire dépend du coût global du travail; peu importe sous quelle forme – salaire, contribution sociale ou participation aux frais de logements – la rémunération du travail est versée. Toutes choses égales par ailleurs, l'employé local n'aura donc pas moins de moyens à sa disposition pour la location d'un logement qu'un ménage expat. En revanche il se retrouvera en partie discriminé sur le marché du travail puisqu'il coûte plus cher à l'employeur.

Ce ne sont pas les expats qui profitent des déductions fiscales sur le logement mais leurs employeurs.

14 Observatoire Statistique Transfrontalier (2012): Logement.
www.statregio-francosuisse.net/tab/06/tableaux.asp

Ces logements accueillent en bonne partie des nouveaux résidents en provenance de Suisse. On estime le nombre de Suisses ou des fonctionnaires internationaux vivant en France voisine et travaillant à Genève à 25 000 personnes. Ils sont en général relativement jeunes avec une famille et appartiennent à la classe moyenne (Thomas et al. 2011: 47). Ceci porte naturellement à une augmentation du trafic pendulaire – la part des actifs résidant dans les communes transfrontalières et travaillant à Genève varie entre 25% et 70 %. Une partie du succès économique de l'agglomération genevoise est ainsi dissipé quotidiennement sous forme d'embouteillages à la douane de Bardonnex.

3.3_ Les propriétaires fonciers n'ont pas intérêt à construire

Un droit du bail contraignant ne suffirait pas à créer des phénomènes de rationnement s'il ne s'accompagnait pas d'un manque de création d'offre. À Genève, les conditions sont en principe idéales à la construction: capitaux abondants, rendements immobiliers élevés, risques maîtrisables en considération de la pénurie immobilière séculaire qui y règne. Alors, pourquoi ne construit-on pas?

Une idée reçue – mais intenable du point de vue du raisonnement économique – voudrait que les propriétaires d'immeubles et de terrains genevois s'abstiennent de construire afin de maintenir des loyers et prix immobilier élevés. Il est vrai que les propriétaires existants profitent de la pénurie de logements (sous forme de plus-values et d'un faible risque de vacances), mais il n'est pas en leur pouvoir de la créer. Le plus grand bailleur du canton, la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de l'administration cantonale (CIA), ne dispose que d'une part de marché locatif de 3%. Même si elle le voulait, elle n'aurait donc qu'un très faible pouvoir de fixer les loyers à un niveau plus élevé que celui du marché, en limitant artificiellement l'offre, tel un monopole ou un cartel. Cela vaut à fortiori pour les autres bailleurs.

En revanche plusieurs de nos interlocuteurs ont remarqué une certaine complaisance des milieux de la construction par rapport aux réglementations et loi genevoises. Ce ne serait pas seulement par un souci pragmatique du compromis qu'on éviterait les discussions de fond et privilégierait la politique des petits pas. Les promoteurs et les investisseurs locaux s'y seraient accommodés, la connaissance du système offrant un avantage certain par rapport à des acteurs externes au canton. Car si le droit du bail est de compétence fédérale, c'est au niveau cantonal que sont gérées principalement les questions d'aménagement du territoire et celles concernant la construction et la rénovation des bâtiments.

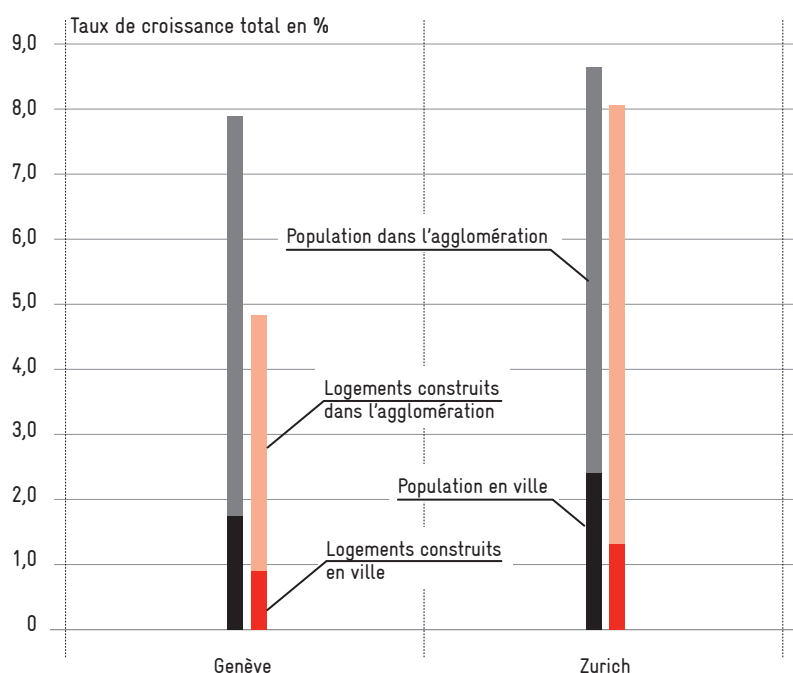
Pour bien comprendre la source du blocage, comparons un instant la région genevoise avec celle de sa lointaine rivale, Zurich, souvent citée en exemple sur le plan du développement urbain.

Il est vrai que les propriétaires existants profitent de la pénurie de logements, mais il n'est pas en leur pouvoir de la créer.

Figure 10

La périphérie zurichoise construit, Genève exporte

Croissance du parc logement et de la population dans les agglomérations de Genève et Zurich entre 2005 et 2011



Source: Union des villes suisses, calculs Avenir Suisse

La figure 10 illustre l'effort de construction de logements dans l'agglomération zurichoise et la genevoise entre 2005 et 2011 et le rapporte à l'évolution démographique.¹⁵ On y voit que cette dernière est semblable dans les deux régions, la population a augmenté de 8% en cinq ans. Environ trois quarts de cette croissance a lieu dans les communes de l'agglomération, un quart dans la ville-centre. Autre similitude: l'effort de construction n'a pas été davantage soutenu en ville de Zurich, où le parc de logements a augmenté ces six dernières années de 1,3%, qu'en ville de Genève (0,9% en plus depuis 2005). Mais au contraire de Zurich, Genève a construit très peu dans la partie suisse de son agglomération.

Il est utile d'approfondir cet aspect et de confronter les objectifs prévus dans le Plan Directeur cantonal de 2001 à l'horizon 2015 (PDCN 2015) avec la réalité de cette dernière décennie. Concocté alors que la crise immobilière des années 1990 venait de se résorber, il tablait sur une expansion modérée des besoins. Le PDCN 2015 envisageait de concentrer la plus

¹⁵ Pour Genève seule la partie suisse de l'agglomération est ici représentée. On ne dispose malheureusement pas de données régionalisées sur l'évolution des revenus. L'effort de construction mesure le nombre de logements construits rapporté au nombre de logements existants.

grande partie de la construction de nouveaux logements dans la zone de développement. Dans cette zone l'État contrôle rendements, loyers, prix de ventes des appartements, part de logements sociaux, prix des terrains et coûts maximums de construction (voir chapitre 4.1). Elle englobe en partie la couronne suburbaine entourant la Ville de Genève, la zone villas «déclassée» (c'est-à-dire soumise à un changement de zone permettant, en principe, une densification) et une petite partie de la zone agricole (Rey 2009: 35). Or force est de constater que depuis l'an 2000 très peu s'est construit sur les aménagements décidés dans ces zones. Sur les 13 000 logements qui auraient dû y être accueillis, à peine 2 000 ont été réalisés à ce jour (DCTI 2011: fiches u3-u7).

La construction de villas en dehors de la zone de développement, donc en dehors de ses contraintes, a elle été assez soutenue. Ainsi depuis 2000 il se construit entre 200 et 400 villas par an à Genève, soit 20% à 25% de l'ensemble des nouveaux logements. Pendant ce temps dans l'agglomération zurichoise la part des villas est passée de 34% à seulement 11%. Même le long de la «Goldküste», sur la rive droite du lac de Zurich, les villas détachées sont progressivement remplacées par des maisons en bande ou de la PPE – sans grandes oppositions des voisins puisque tous les propriétaires peuvent espérer en profiter. Un équilibre vertueux s'installe: un propriétaire en place ne s'oppose pas au redéveloppement de la parcelle du voisin pour ne pas s'exposer, le moment venu, à des représailles.

On peut donc faire remonter le manque d'intérêt pour la densification et pour la construction aux lois spéciales et aux contraintes en tous genres en vigueur dans la zone de développement (voir chapitre 4). Là où l'État ne s'en mêle pas trop – paradoxalement, dans les zones de villas plus cossues – la construction suit son train; quand il fixe tous les paramètres du marché, les promoteurs renoncent à construire, les investisseurs à investir et les oppositions pleuvent. Ne reste aux propriétaires comme seul objectif que la sauvegarde des intérêts existants.

Là où l'État ne s'en mêle pas trop – paradoxalement, dans les zones de villas plus cossues – la construction suit son train.

3.4_ Les propriétaires d'immeubles de location ne rénovent pas

Il est aussi frappant de voir le peu d'enthousiasme que les propriétaires genevois portent au renouvellement urbain. Reprenons l'exemple zurichois. Dans le canton du Zurich près d'un tiers des logements construits depuis dix ans a fait suite à une démolition d'immeubles vétustes ou à la requalification de terrains industriels (Rey 2010: 4). Ce renouvellement a conduit à une densification du bâti et à la remise des logements aux goûts et besoins des ménages. Rien de tel à Genève. Le taux de démolition y est très bas, seuls 7% des logements construits remplacent des bâtiments existants. La vétusté d'une partie du parc logement est surprenante pour une ville située sur un site unique et dont la qualité urbaine – le bâti en centre-ville est particulièrement dense pour une ville suisse – offrirait pourtant des conditions initiales favorables aux requalifications. Déjà lors du recensement 2000, la part des bâtiments anciens non-rénovés était

bien plus importante que dans les autres grandes villes suisses (tableau 1). Autre indice qualitatif: un nombre d'appartements de petite surface deux fois plus élevé qu'à Zurich et Bâle, bien que le nombre d'habitants par logement soit pratiquement le même.

Tableau 1

Plus d'appartements vétustes en Ville de Genève

Indicateurs de la qualité du parc immobilier dans les cinq plus grandes villes suisses, en 2010

Ville	1 pièce	Habitants par logement	Sans chauffage central	Part des logements de plus de 40 ans non rénovés (2000)
Genève	23.4%	1.80	3.4%	83.5%
Zurich	12.6%	1.79	2.2%	41.3%
Bâle	11.4%	1.71	2.9%	47.6%
Berne	11.0%	1.71	4.1%	51.8%
Lausanne	14.2%	1.75	2.1%	61.6%

Source: OFS, Union des villes suisses

La lenteur du rythme de renouvellement urbain genevois est, du moins en partie, à mettre sur le compte de la LDTR.¹⁶ Cette loi complexe, dont l'application justifie le travail de nombreux juristes de talent, règle dans les moindres détails les augmentations de loyer après rénovation. En principe, le coût des travaux de rénovation est reporté sur le loyer annuel, pour autant qu'il ne dépasse pas la limite fatidique de 3 363 Fr. par pièce et par an. Ainsi, un quatre-pièces genevois de 75 m² en plein centre-ville coûte après rénovation environ 180 Fr./m² par an, soit aussi cher qu'un appartement dans l'agglomération de Sion ou la banlieue de Schaffhouse (Credit Suisse 2012: 98 et 114). Il n'est pas étonnant que les propriétaires genevois n'aient que peu d'intérêt à rénover: vu la pénurie, les locataires sont de toute façon prêts à faire bien des compromis sur la qualité du logement.

Les bailleurs genevois s'accommodent assez bien de la LDTR car elle constitue une barrière à l'entrée sur le marché pour les investisseurs externes. Ici les données quantitatives nous aident peu, restent les anecdotes.¹⁷ Ainsi le cas d'un investisseur institutionnel zurichois contacté lors de nos recherches est éclairant. Disposant dans son portefeuille d'immeubles locatifs dans la banlieue genevoise qui nécessitaient une rénovation lourde, il décide de les vendre, ses calculs montrant qu'une rénovation selon la LDTR n'est pas économiquement viable. Un acheteur genevois emporte la mise pour une somme bien plus élevée que les calculs du propriétaire le lui laissait espérer. Une fois la transaction effectuée, l'investisseur zurichois lui demande comment il pense recouvrer sa mise.

Les bailleurs genevois s'accommodent assez bien de la LDTR car elle constitue une barrière à l'entrée sur le marché pour les investisseurs externes.

¹⁶ http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_15_20.html

¹⁷ Voir aussi CEPP (2003), une étude plus systématique mais quelque peu datée puisqu'elle considère la période 2000-2002, donc avant les années de très forte demande.

Il reçoit alors un exposé détaillé des diverses astuces qui permettent de contourner la loi, par exemple par le morcellement des travaux en étapes ne dépassant pas un certain seuil de coûts. Ce genre de pratiques est un facteur dissuasif pour des investisseurs institutionnels qui, pour des motifs de réputation, n'osent pas s'aventurer sur un terrain aussi miné.

3.5_ Les groupes sociaux plus désavantagés sont mal défendus

Il est bien de le répéter: les économistes s'accordent sur la nécessité d'une protection des locataires, au même titre qu'ils s'accordent sur le bien-fondé d'un certain niveau de protection des employés. Dans les deux cas de figure, une des parties peut plus facilement devenir la victime de tentatives de chantage de l'autre, c'est le phénomène du «hold up» (Kanemoto 1990). Un déménagement comporte des coûts financiers et humains qui peuvent parfois être élevés, surtout si le locataire réside depuis longtemps dans son appartement. Le bailleur pourrait être tenté de profiter de cette vulnérabilité. Mais trop de protection augmente la précarité. Ici l'analogie entre le marché du logement et celui du travail joue à plein. Si les entreprises soupçonnent qu'il sera difficile de rescinder un contrat de travail, elles rechigneront à embaucher. Quand le divorce n'est pas possible, le choix du conjoint change.

Le renforcement des droits des locataires ne suffit pas à en améliorer la situation. Un exemple illustratif est donné par le droit, introduit dans la législation fédérale en 1990, de contester le loyer initial après l'avoir contractuellement accepté. Les locataires genevois y font plus souvent recours que partout ailleurs en Suisse.¹⁸ Un économiste avisé avait entrevu tout de suite les effets boomerang et prévoyait que «le marché en sera rendu encore plus opaque et incertain» (Lambelet 1991: 8). C'est exactement ce qui s'est passé: craignant l'opposition du loyer après la signature du bail, les régies ont réagi; de plus en plus elles ne proposent aux locataires que des contrats à très courte durée. La méfiance des bailleurs suscitée par la contestation du loyer d'un nouveau bail signé va donc contre les intérêts des locataires.

Le renforcement des droits des locataires ne suffit pas à en améliorer la situation.

De manière générale, il est difficile d'aider par la politique du logement ceux qui en ont vraiment besoin. En particulier l'aide à la pierre est souvent peu ciblée (voir chapitre 4.4). Cette intuition est confirmée par l'interprétation d'indicateurs statistiques sur la précarité des ménages récemment publiées par l'Office cantonal de Statistique genevois (OCSTAT 2012). L'OCSTAT considère quatre formes de précarité: des revenus, de l'emploi, familiale et du logement. À partir d'indicateurs statistiques pour chacun de ces thèmes, les statisticiens construisent un indice global. Dans les secteurs du canton manifestant les signes de précarité les plus forts, la part des

¹⁸ Soit entre un quart et un tiers de tous les litiges relatifs au loyer initial déposés auprès des autorités de conciliation (OFL 2012).

ménages bénéficiant d'une allocation de logement et la part des logements subventionnés ne sont que faiblement corrélées avec l'indicateur global de précarité (corrélation de 0,34).¹⁹ Les zones habitées par une population précaire ne sont souvent pas celles où la part des logements subventionnés est particulièrement élevée. L'étude identifie aussi plusieurs secteurs où les logements subventionnés sont nombreux, par exemple à Carouge ou au Grand-Saconnex, mais qui sont peuplés par des ménages appartenant clairement à la classe moyenne. Ainsi, comme nous l'avons déjà constaté pour Zurich (Salvi 2011 et Schellenbauer 2011) la politique du logement est mal ajustée. Souvent elle aide ceux qui n'en n'ont pas besoin et ne soutient pas qui devrait l'être.

3.6 – Au final, les intérêts de signe opposé s'annulent

Nous avons montré que la pénurie à Genève est due à une conjonction de facteurs, mais allant tous dans le sens de réduire l'offre de terrains et de logements vacants. Les protagonistes réalisent «une alliance objective entre intérêts contradictoires» (Tranda-Pittion 2008: 14). Les promoteurs ne prennent aucun risque (ni à la construction, ni à la vente, ni à la location); les protecteurs de la zone agricole et les partisans de la décroissance sont satisfaits de l'absence d'extension de l'urbanisation; les propriétaires de villas n'ont pas intérêt à vendre et s'opposent régulièrement à tout projet de densification (y compris via les élus locaux); enfin les anciens locataires s'accommodent de logements mal adaptés mais aux loyers artificiellement bas.

La pénurie à Genève est due à une conjonction de facteurs, mais allant tous dans le sens de réduire l'offre de terrains et de logements vacants.

4 – Des lois à refaire – le contrôle des prix et des quantités

Comme tout marché immobilier, le marché genevois est assujéti depuis toujours à de nombreuses lois et règlements. Mais si la Suisse a jusqu'à maintenant «relativement bien résisté à la tentation d'étendre et de renforcer abusivement sa politique du logement» (Cuennet et al. 2002: 74), Genève au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle durci ses lois par des textes spécifiques – jusqu'à la création d'un «mille-feuille genevois» où des couches supplémentaires de régulation ont peu à peu été ajoutées (Bellanger 2012). Comment en est-on arrivé là? À chaque fois, l'intention était louable et présentée comme bénéfique pour tous: il s'agissait de répondre à la pénurie et «d'inciter les constructeurs à mettre sur le marché des

¹⁹ Sur ces zones la corrélation entre la précarité monétaire et l'indice global de précarité est de 0,74.

immeubles dont les loyers sont abaissés par la combinaison de subventions à l'exploitation et d'exonérations fiscales cantonales et communales. En contrepartie, le propriétaire accepte de soumettre au contrôle de l'État la qualité des logements, le prix de revient, le niveau des loyers, le rendement financier, l'entretien de l'immeuble» (Lescaze et al. 1994: 314). En réalité les deux phénomènes – pénurie et intervention – sont unis par un lien de cause à effet: la pénurie stimule le réflexe interventionniste, s'ensuit une cascade de nouveaux effets, souvent inattendus, qui aggravent la crise du logement et renforcent au final le besoin perçu de réglementation. Et si dans l'idéal tout le monde devrait en ressortir vainqueur, la pratique est «perdant-perdant».

Dans ce chapitre nous revenons donc brièvement sur les mécanismes des principales interventions prises à Genève sur le marché immobilier. Nous distinguons les mesures visant au contrôle des prix (prix des terrains, rendements immobiliers, loyers) de celles visant à contrôler des quantités (principalement l'aménagement du sol). Le contrôle des prix est souvent justifié par une volonté de redistribution des revenus; celui des quantités par la volonté de limiter des externalités, c'est-à-dire des effets négatifs de la construction sur ceux qui n'en sont pas partie prenante, par exemple les propriétaires voisins, mais aussi le public en général. À ces mesures s'ajoutent des interventions de type fiscal et des subventions directes aux locataires (voir tableau 2).

4.1 – Le contrôle des prix des terrains et des rendements immobiliers

L'aménagement du territoire genevois se distingue par l'existence de la zone de développement. Elle recouvre actuellement environ un tiers de toutes les zones à bâtir du canton (hors zone industrielle) et 60% des zones urbaines et suburbaines (OCSTAT 2012). Pour les terrains situés à l'intérieur de cette zone les contraintes supplémentaires sont nombreuses. La loi impose

- des plans localisés de quartier (PLQ) extrêmement précis, fixant gabarits, périmètre d'implantation, destination des bâtiments à construire etc.;
- la fixation par l'État du prix des terrains;
- une proportion minimum de logements sociaux, soit (lorsqu'il s'agit d'un déclassement de la zone agricole) un quart de logements d'utilité publique (LUP) «pérennes», c'est-à-dire sous le contrôle définitif de l'État, et un quart d'autres logements subventionnés de type HLM, non pérennes;
- pour l'autre moitié des logements, la fixation pendant dix ans des rendements locatifs et des prix de vente, calculés sur la base d'un rapport financier que chaque promoteur doit livrer à l'Office du logement.

Tableau 2

Le mille-feuille genevois. Bref historique des lois genevoises sur le logement.

<i>Année</i>	<i>Loi</i>	<i>Description</i>
1955	1ère loi Dupont (loi des 30 Mio.)	Rabais fiscaux et prêts subventionnés aux promoteurs en contrepartie de loyers modérés (HLM).
1957	2ème loi Dupont (loi des 70 Mio.)	Augmentation des cautionnements. Statut HLM limité à 20 ans, après quoi ils passent en loyer libre. Création de la Fondation Cité-Nouvelle.
1957	LDAU (deviendra LGDZ)	La loi fixe des zones de développement, règle prix de vente des terrains déclassés, fixe rendements et loyers pendant 10 ans.
1977	LGL	La pratique des 2/3-1/3 en zone de développement est instaurée: deux tiers de logements subventionnés pour un tiers de loyers «libres».
1979	LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, sanctuarise la zone agricole.
1983	LDTR	Règle les transformations et rénovations. Les loyers doivent satisfaire la notion de «besoin prépondérant».
1985	Révision LDTR	Interdiction des «conges-ventes».
1989	Constitution GE	Le droit au logement est ancré dans la Constitution genevoise.
1989	Révision LDTR	Précision des critères utilisés et lutte contre le «saucissonnage» des projets.
1992	Révision LGL	Création des HM (allocations à la personne). Un système de «surtaxe» règle l'augmentation des loyers subventionnés pour les locataires qui dépassent les barèmes.
1999	Révision LDTR	L'État peut ordonner l'exécution de travaux d'entretien.
2000	PDCn 2015	Propose la densification de la couronne urbaine, déclassements en zone villa et zone agricole.
2006	«Accord sur le logement»	Abandon de la règle des 2/3-1/3. Relèvement des prix du terrain admis. En contrepartie création d'un parc immobilier sous contrôle permanent de l'état (LUP).
2007	Projet F-VD-GE	Projet d'agglomération Franco-Valdo-Genevois. Nouvel objectif de 2500 logements/an.
2010	PDCn 2030	Proposition de révision du Plan Directeur. En avril 2012 le plan est retiré après l'opposition des communes.

Source: CEEP, DCTI

Mise en place à partir des années 50, maintes fois remaniée, cette loi unique en Suisse produit de multiples effets négatifs. Pour bien les cerner, élucidons un peu la formation des prix des terrains sur un marché foncier libre de contraintes. Ailleurs en Suisse la différence entre le prix de vente des immeubles et les coûts de construction (la rente immobilière) se retrouve capitalisée dans le prix du terrain. Suite à une hausse de la demande, le prix du terrain augmente jusqu'au point où le rendement du promoteur correspond au taux minimum nécessaire pour qu'il s'engage sur un projet. Le promoteur devra donc se demander avant l'achat du terrain le type et la qualité de logements qui seront à même de satisfaire les besoins des locataires. Il adaptera son offre d'achat du terrain en conséquence, tout en sachant qu'il est en concurrence avec d'autres promoteurs aussi intéressés à construire que lui. En cela son travail est semblable à celui d'un entrepreneur qui doit anticiper au mieux la demande pour le produit qu'il développe.

Les experts que nous avons consultés s'accordent sur le fait que les taux de rendements plafonds des HLM fixés aux promoteurs et bailleurs privés

par l'administration cantonale genevoise sont confortables.^[20] Le très faible risque de vacances (du fait des loyers plafonds admis, assez bas) élimine une grande partie des aléas auxquels un promoteur doit normalement faire face. Le rôle du promoteur passe donc de celui d'un entrepreneur à la recherche du meilleur usage à donner aux terrains qu'il s'apprête à édifier à celui de simple exécutant. Le prix d'achat du terrain et celui de vente (ou le montant des loyers) étant fixés d'avance, il s'agit pour le promoteur surtout de rester dans les contraintes imposées par l'Office du logement. La concurrence entre promoteurs se décale alors sur l'anticipation des dézonages futurs et le démarchage des propriétaires des terrains. Les acheteurs potentiels proposant tous le même prix fixé par l'État, l'investissement immobilier se transforme en un exercice de diplomatie.

À ce jeu les perdants sont les propriétaires du foncier; les gagnants à court terme sont les locataires. On retrouve l'essence des politiques du logement qui consistent à vouloir rendre le logement artificiellement bon marché en forçant les propriétaires à abandonner une partie de leur rente et à se contenter de prix se situant en dessous du niveau du marché. Il s'agit de subventionner les locataires aux dépens des propriétaires, c'est-à-dire sans devoir puiser dans les fonds publics (Lambelet 1991: 5). Mais sur le long terme les choses se compliquent. Le phénomène est bien connu: les propriétaires de villa en zone de développement voient leur attrait à vendre fortement diminuer; ils refusent de céder leur bien si le prix ne va pas permettre d'acquérir un bien de substitution.^[21]

Surtout ils anticipent le relèvement des prix plafonds des terrains. Les prix admis – fixés à la suite d'âpres marchandages politiques – sont dans bien des cas très inférieurs aux prix du marché.^[22] S'ils venaient à changer, ce serait à la hausse, alors mieux vaut attendre. La rente que l'on voulait redistribuer aux locataires ne se matérialise pas. De surcroît, les prix fixés ne permettent qu'une distinction grossière entre les différentes situations – la pratique administrative du canton connaît seulement trois catégories de prix (OLO 2012). Or des études ont démontré que la valeur des terrains est influencée de manière systématique par de nombreuses variables, accessibilité, centralité, fiscalité de la commune, ensoleillement, bruit, forme de la parcelle (ZKB 2010). Les prix plafonds influencent alors de manière différentielle la construction: les parcelles moins prisées sont

Les propriétaires de villa en zone de développement voient leur attrait à vendre fortement diminuer; ils refusent de céder leur bien si le prix ne va pas permettre d'acquérir un bien de substitution.

20 Il est par exemple révélateur que les promoteurs privés, quand ils en ont la possibilité, préfèrent systématiquement construire des HLM plutôt que céder les terrains à l'État pour la construction de LUP, malgré les pénalités encourues (OFL 2011: 25).

21 Ainsi déjà l'ancien Plan Directeur Communal de la Ville de Genève (cité par Lambelet 1994) reconnaissait que cette pratique «ne laisse aux propriétaires que la perspective de perdre une localisation unique en ville: il n'est pas étonnant qu'en zone de développement, les transactions foncières soient en nombre relativement faible».

22 Le prix du terrain admis pour une parcelle centrale (par ex. en zone 4 de développement 3, correspondant à une densité de 1,2) déjà bâtie est actuellement de 1000 Fr./m². Les experts immobiliers que nous avons consultés s'accordent à dire que le prix de marché serait au moins deux fois plus élevé.

construites en premier. Celles qui gagneraient le plus à être densifiées, restent sous-utilisées. Au final l'offre de foncier rétrécit. On construit peu, les loyers augmentent. Une partie des politiques réclament l'application de droit de préemption. Et le bal des avocats peut commencer.

4.2 _ Le contrôle des loyers après rénovation

Dans son intitulé actuel, la LDTR date de 1983 mais elle trouve ses origines dans la législation genevoise des années soixante (CEPP 2003: 11). Son but est d'empêcher les rénovations de luxe et les changements d'affectation de logement en bureaux. Elle stipule que «les logements doivent répondre, quant à leur genre, leur loyer ou leur prix à un besoin prépondérant de la population» (LDTR, ART. 6 AL. 4). Par «besoin prépondérant» il faut entendre un loyer ne dépassant pas 18% du revenu médian de la population, ce qui correspondait au taux d'effort moyen au début des années 80. ^[23] La LDTR impose en outre une période de contrôle de trois à cinq ans durant laquelle le loyer ne doit pas être augmenté.

Nous avons déjà évoqué au chapitre précédent certaines conséquences contreproductives de cette loi. Appliquée à la lettre, la LDTR provoquerait la dégradation de surfaces locatives, ce qui correspond de fait à leur partielle disparition. Appliquée à moitié – comme elle l'est aujourd'hui – elle favorise le bricolage qui mène à des pratiques douteuses. Elle impose en outre un désavantage aux grands investisseurs institutionnels et aux promoteurs de renom, dissuadés d'investir sur le marché genevois. ^[24]

La norme de 18% de taux d'effort imposée par la LDTR n'est pas la bonne pour mesurer la soutenabilité d'un loyer. Un locataire qui dépense le quart de son revenu à se loger mais qui habite dans un appartement rénové en centre-ville est sans doute en meilleure posture que celui qui en dépense 15% dans une barre vétuste en périphérie. De manière générale la notion de taux d'effort maximal confond des problèmes liés à la disponibilité de logement avec ceux de la distribution des revenus.

Bien sûr, pour les anciens locataires à bas revenus, la LDTR est une aubaine. Certains d'entre eux ne pourraient (ou ne voudraient) pas se payer le luxe d'un appartement rénové au centre de Genève et devraient déménager. Mais cela n'est pas sans coûts; pour la société, mais pour eux aussi. La LDTR contribue à diminuer la fluidité du marché et au renchérissement des logements qui n'y sont pas soumis; elle enchaîne les locataires à leurs logements, même s'ils ne sont plus adaptés à leurs besoins.

Appliquée à la lettre, la LDTR provoquerait la dégradation de surfaces locatives. Appliquée à moitié – comme elle l'est aujourd'hui – elle favorise le bricolage qui mène à des pratiques douteuses.

4.3 _ Les contraintes liées à l'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire impose de nombreuses contraintes de type quantitatif à la construction. Comme déjà pour le droit du bail, pratique-

²³ Le taux d'effort réglementaire varie aussi légèrement en fonction du taux d'occupation. Des dérogations pour motifs divers sont possibles.

²⁴ Il serait intéressant de connaître aussi l'impact de cette loi sur la qualité architecturale du bâti. Gageons qu'il n'est pas positif.

ment aucun économiste ne remet en question la justification fondamentale d'outils juridiques pour régler des conflits d'intérêt entre les différents acteurs, propriétaires, collectivité publique ou population en général. Par exemple un propriétaire de villa aura tout intérêt à ce que sa parcelle soit raccordée au réseau routier, mais il préférera que la route s'arrête juste à la hauteur de sa maison pour éviter tout trafic de transit. Un promoteur ne tiendra pas nécessairement compte des externalités négatives que la construction pourrait entraîner: ombres, vue bloquée, dégradation d'un paysage (Lambelet 1994: 3).

Au cours des dernières décennies la préoccupation de la population pour certaines externalités, comme le bruit, le mitage urbain et le «bétonnage du paysage» a fortement augmenté. Avenir Suisse a par ailleurs relevé de nombreux déficits dans l'application des principes reconnus de l'aménagement du territoire dans plusieurs cantons suisses (Müller-Jentsch et Rühli 2010: 116). À l'inverse Genève appartient au peloton de tête en ce qui concerne la stricte application des normes de planification. Dans le canton de Genève, 85% des habitants vivent en milieu urbain. Avec 12 000 habitants au kilomètre carré, la ville de Genève est trois fois plus dense que la ville de Zurich, quatre fois plus que Lausanne.^[25]

Mais ce n'est pas à cause du Salève et de l'exiguïté du territoire genevois que la ville est compacte, c'est par choix. La zone agricole reste très étendue: elle recouvre 12 800 hectares, bien davantage que la zone à bâtir (7 700 hectares). La part de la surface productive occupée par l'agriculture est de 50%, à peine moins que le canton de Vaud (52%). Genève a su ainsi préserver sa campagne et ses paysages, lesquels contribuent sans aucun doute à la qualité de vie des Genevois – même si cette préservation s'est faite aussi grâce à la valve d'échappement de la France voisine et de la Côte.

Il est néanmoins important de bien comprendre que cela ne va pas sans coûts d'opportunité. Le maintien d'une vaste zone agricole réduit l'offre de terrains à construire. Forcément, le prix du foncier en zone à bâtir augmente. La pression est d'autant plus forte que les loyers artificiellement bas auxquels sont confrontés les anciens locataires ne les encouragent pas à limiter leur demande de surface habitée et donc, indirectement, de terrains.

Exprimé d'une manière un peu brutale mais parlante, la valeur ajoutée d'un hectare de terre genevoise cultivé en logement est de très loin supérieure à celle cultivée en colza. Plus que jamais il est nécessaire de résonner ici à la marge: personne ne prétend qu'il serait bon de bétonner toute la campagne genevoise. D'ailleurs entre 2000 et 2010 les déclassé-

Ce n'est pas à cause du Salève et de l'exiguïté du territoire genevois que la ville est compacte, c'est par choix.

25 Voir OCESTAT (2012): Population résidente, superficie, densité de population et rapports de dépendance, par commune. http://www.ge.ch/statistique/tel_domains/01/01_02_1/T_01_02_1_3_3_05.xls

ments de zone agricole afin de construire du logement, durement combattus par une alliance hétéroclite d'agriculteurs, défenseurs de la nature et propriétaires de villas adjacentes, n'ont porté que sur 1% de la zone agricole (110 hectares). Le projet du nouveau plan directeur cantonal, suspendu après une pluie d'oppositions des communes, prévoit de déclasser 78 hectares supplémentaires. La zone agricole ne sera que légèrement entamée (DCTI 2011: FICHE U6).

4.4_ Les subsides au logement

Il est commun de distinguer entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne. Elles ont chacune leurs spécificités (Cuennet et al. 2002: 111). L'aide à la pierre vise l'abaissement des loyers alors que l'aide à la personne accroît le pouvoir d'achat des moins favorisés. La première agit sur l'offre, la deuxième sur la demande. Les deux ont des coûts, mais ce sont des groupes différents qui les supportent. Environ 38 000 ménages genevois reçoivent, d'une manière ou d'une autre, une aide au logement, soit 18% de la population.²⁶ Les enjeux sont donc substantiels.

Aide à la personne (allocations de logement)

La ville et le canton de Genève pratiquent activement les aides à la personne; en cela elles se distinguent des autres collectivités publiques en Suisse où ce type d'aide est peu utilisé (Cuennet et al. 2002: 23). La ville de Genève dispose d'un parc de logements important (plus de 5% de l'ensemble). Les logements sont attribués par une commission d'attribution interne à l'administration municipale (Ville de Genève 2009b). La gérance publique (GIM) applique des taux d'efforts qui varient en fonction du revenu entre 12% et 22%. En principe, toute modification du revenu familial ou du nombre d'occupants du logement doit être immédiatement annoncée et la sous-location est interdite sous peine de résiliation du bail.

Cette règle crée des effets désincitatifs non négligeables qu'un exemple permet de mieux comprendre. Supposons qu'un ménage gagne initialement 50 000 Fr. par an et habite un logement de la GIM loué 1250 Fr. par mois. Pour atteindre le taux d'effort prévu pour cette classe de revenus (15%), la ville verse au ménage une subvention annuelle de 7500 Fr. Si le revenu du ménage passe à 75 000 Fr. – par exemple parce qu'un des conjoint trouve un emploi à temps partiel –, le taux d'effort est ajusté à 17,5%. La subvention accordée au ménage baisse alors à 1875 Fr. L'augmentation de revenu de 25 000 Fr. se voit amputée de 5 625 Fr, ce qui correspond à un taux d'imposition implicite de 22,5%.

La ville et le canton de Genève pratiquent activement les aides à la personne; en cela elles se distinguent des autres collectivités publiques en Suisse où ce type d'aide est peu utilisé.

²⁶ Au 19 400 logements subventionnés comptabilisés par l'OCSTAT, il faut ajouter environ 13 000 unités en mains des communes (dont on sait encore assez peu mais qui ont des loyers bien en dessous du marché) et 4 500 logements de coopératives. Ces dernières reçoivent souvent des terrains en droit de construire loués par l'État.

Quant au canton, il n'est ni propriétaire ni régisseur des logements. Il verse des subventions pour son exploitation (garantie de rendement) et le locataire bénéficie d'une aide personnalisée. Pour 80% des logements subventionnés par le canton, les locataires sont choisis par le propriétaire via sa régie, l'office cantonal du logement ayant uniquement pour mission de vérifier que les critères d'accès soient respectés. S'agissant des 20% restants, il dispose d'une priorité de choix des locataires inscrits auprès de ses services selon les mêmes critères.

Comme la Ville, le canton pratique une politique des loyers liés au revenu. Mais à la différence de celle-ci le taux d'effort réglementaire ne varie pas en fonction du revenu. Pour les revenus moyens, le taux d'imposition implicite est moins élevé et les effets désincitatifs sur l'offre de travail des ménages subventionnés sont moindres. Ils sont contrebalancés par une plus grande justice fiscale, que vient renforcer un système complexe mais flexible de majoration des loyers en cas de sous-occupation (Surtaxe). Tout cela à un coût: Le canton de Genève a dépensé en 2011 env. 65 Mio. Fr. en subventions et a reçu environ 10 Mio. Fr. de surtaxe, soit une subvention moyenne nette d'environ 2830 Fr. par an par logement directement subventionné (République et canton de Genève 2012).

Aide à la pierre

Selon la LGL (Loi générale sur le logement), le canton de Genève ne peut pas directement construire des immeubles d'habitation. Mais cet interdit est tout relatif. Par l'intermédiaire des Fondations immobilières de droit public, l'État est indirectement propriétaire du parc d'Habitations Bon Marché (HBM) (Cour des comptes de la République et canton de Genève 2008: 12). Ces fondations sont étonnamment importantes à Genève. Elles gèrent 5600 logements, les locataires desquels reçoivent une subvention de l'ordre de 30 % du loyer. Pour atteindre l'objectif de 20% de logements subventionnés pérennes, un montant de 35 millions de francs est attribué chaque année à un fonds propre affecté pour l'acquisition de terrains constructibles et la réalisation de nouvelles constructions.

Les fondations sont administrées par un conseil composé d'un membre par parti représenté au Grand Conseil, d'un nombre équivalent de membres nommés par le Conseil d'État et d'un représentant de l'Office du logement. Elles sont donc éminemment politisées.

Les communes genevoises possèdent elles aussi un très important parc immobilier d'environ 13 000 logements (OFL 2008: 32). Une faible partie de ce parc est soumis à des taux d'effort minimaux. Le rattachement au système LUP (avec contrôle du taux d'effort) est un des enjeux majeurs de la politique du logement genevoise. Gageons qu'il ne sera pas facile de convaincre les communes à abandonner une partie de leur pouvoir sur un bien aussi précieux du point de vue politique. Mais le système en gagnerait grandement en transparence et justice sociale.

Selon la Loi générale sur le logement, le canton de Genève ne peut pas directement construire des immeubles d'habitation. Mais cet interdit est tout relatif.

5 Quelques pistes pour de vraies réformes

Genève a pris un virage dangereux. Son marché immobilier se referme de plus en plus sur lui-même. Comme bien d'autres mesures prises par le passé pour résoudre la pénurie, le Protocole d'accord sur le logement signé le 1er décembre 2006 ne suffira pas. Il proposait de débloquer la construction en rehaussant le prix des terrains, mais il ne s'est jamais aussi peu bâti en zone de développement. Il prévoyait de créer dans un délai de 10 ans un parc de logements sociaux pérenne d'environ 30 000 logements, mais le nombre de logements subventionnés ne cesse de baisser. Il ne peut qu'en être ainsi: ce n'est pas en rajoutant une couche au mille-feuille genevois qu'il deviendra appétissant. Des réformes radicales sont nécessaires. Lesquelles? Nous présentons en conclusion de notre étude quelques pistes, certaines pratiques, d'autre d'une portée plus globale, pour en finir avec la pénurie.

5.1 Libérer les prix, taxer les rentes

Abandonner le concept de «juste prix»

Le législateur devrait tenir compte de quelques principes de base des sciences économiques avant d'intervenir sur un marché aussi vital que celui du logement. Les loyers artificiellement bas ne résolvent en rien la pénurie; au contraire ils l'aggravent en gonflant la demande de logements. Les propriétaires trouveront des moyens pour que les nouveaux locataires s'acquittent de loyers qu'ils sont manifestement disposés à payer – sinon les loyers de marché ne seraient pas aussi élevés. En cas contraire, ils rechigneront sur l'entretien et les rénovations, ils auront loisir de trier les locataires sur le volet, ou bien ils cesseront de construire. Le juste prix du logement n'existe pas: prix et quantités demandées dépendent de l'offre et de la demande – toutes deux changent, fluctuent, s'adaptent. Aujourd'hui l'État impose par exemple des normes d'occupation pour les logements subventionnés (au maximum deux pièces en plus que de personnes, cuisine comprise) qui auraient semblé princières à nos aïeux. Gageons qu'elles sembleront bien pingres à nos neveux.

Les loyers de marché ne doivent pas être jugés a priori de manière négative. La vérité des prix a le grand avantage de mettre en place des incitations économiques aux intervenants du marché. Aux demandeurs d'espace construit (locataires, propriétaires, entreprises) les prix en indiquent la rareté, ce qui les porte à limiter des prétentions sans quoi illimitées. Qui ne rêve pas d'une villa en plein centre-ville, avec toutes les aménités d'usage et un loyer bon marché? À l'industrie du bâtiment et aux investisseurs, ils signalent le besoin d'investissements. Enfin ils portent à

Les loyers artificiellement bas ne résolvent en rien la pénurie; au contraire ils l'aggravent en gonflant la demande de logements.

l'attention des politiques les vrais enjeux en faisant apparaître au grand jour les coûts des mesures qu'ils proposent. Actuellement, ces coûts sont masqués par les réglementations et les interdictions.

Le principe du «prix coûtant», sous-jacent aux revendications de «juste prix», ne résout pas les problèmes causés par la pénurie immobilière. Il se limite à les gérer. L'idée selon laquelle on puisse augmenter le bien-être général en contrôlant les prix et fixant les loyers est douteuse. Comme nous l'avons vu, les individus réagissent, ils ne se contentent pas de subir. Les «effets collatéraux» se multiplient – et le marché s'assèche.

Le principe du «prix coûtant», sous-jacent aux revendications de «juste prix», ne résout pas les problèmes causés par la pénurie immobilière. Il se limite à les gérer.

Taxer la rente immobilière au lieu de la dissiper

Nous ne sommes pas uniquement concernés par des soucis de vérité des prix, c'est-à-dire d'efficacité économique. Une politique du logement se doit d'améliorer le sort des plus faibles et de maintenir le principe d'équité horizontale. Pour cela il faut débloquer des moyens. Où les trouver? D'abord là où des rentes existent, c'est-à-dire aussi – mais pas exclusivement – auprès des propriétaires.

L'impôt sur les plus-values foncières lors d'un changement de zone, par exemple lors du passage de zone agricole en zone à bâtir, est un instrument fiscal idoine. Il est prévu de l'instaurer à Genève avec un taux de 15%. L'assiette de cet impôt est restreinte, les changements de zones et les déclassements étant peu fréquents. De plus, il est perçu surtout sur le foncier des zones de développement, justement là où la construction est faible. Mais bien ajusté, cet impôt pourrait contribuer à leur déblocage. En effet, ces terrains sont déjà lourdement imposés, mais uniquement de manière implicite. Leur prix est fixé à 450 Fr./m² pour des déclassements de zone agricole, alors que sur le marché libre, une grande partie des terrains en vaudrait au moins le double. Il vaudrait mieux abolir les prix plafonds de la zone de développement et en contrepartie taxer les plus-values à 25%, calculées sur la base de la valeur de marché du terrain. Cela diminuerait de moitié la taxation implicite actuelle mais générerait des revenus pour l'État qui pourraient être utilisés pour subventionner les locataires qui en ont besoin. Surtout, cela rétablirait la vérité des prix, si importante pour le bon fonctionnement du marché. La taxation de la valeur de marché dès le changement de zone inciterait la construction immédiate des terrains, sans toutefois obliger le propriétaire à construire et donc à limiter son droit à la propriété.

Autre avantage de cette approche: le prélèvement sur les plus-values taxe principalement la valeur du terrain, et non celle des bâtiments. Il ne décourage pas l'investissement immobilier par rapport à d'autres formes d'investissement. Au final, les effets «pervers» des prix plafonds décrits au chapitre 4 s'estomperaient. À coup sûr, l'offre de foncier s'améliorerait. Pour l'instant les plus-values ne sont pas réalisées – et personne, ni l'État, ni les propriétaires, ni les locataires, n'en profite.

Limiter les forfaits fiscaux

Nous préférons en général les mesures visant à débloquer l'offre plutôt qu'à diminuer artificiellement la demande. Mais on est en droit de se demander si les forfaits fiscaux aux riches étrangers sont vraiment une bonne affaire pour un centre urbain fort comme Genève. Les villas de Coligny ne resteraient certainement pas vacantes si on rehaussait la limite pour l'obtention de forfaits fiscaux. Des contribuables un peu moins aisés, mais plus lourdement imposés, remplaceraient tantôt des forfaitaires qui en vérité n'ont à Genève qu'un pied-à-terre. On peut aussi s'inquiéter du phénomène des lits froids en ville. Une taxe spécifique sur les résidences secondaires pourrait aider à endiguer ce phénomène. En revanche l'abolition des déductions fiscales accordées aux expats ne contribuerait pas à diminuer la demande de logements. En effet ces déductions sont actuellement empochées par les entreprises (voir encadré 1). Toutefois, par souci d'équité envers les travailleurs résidents non-expats, nous en recommandons au moins la limitation, si ce n'est l'abolition.

5.2_ Abolir les freins à la construction et à la rénovation

Supprimer la LDTR

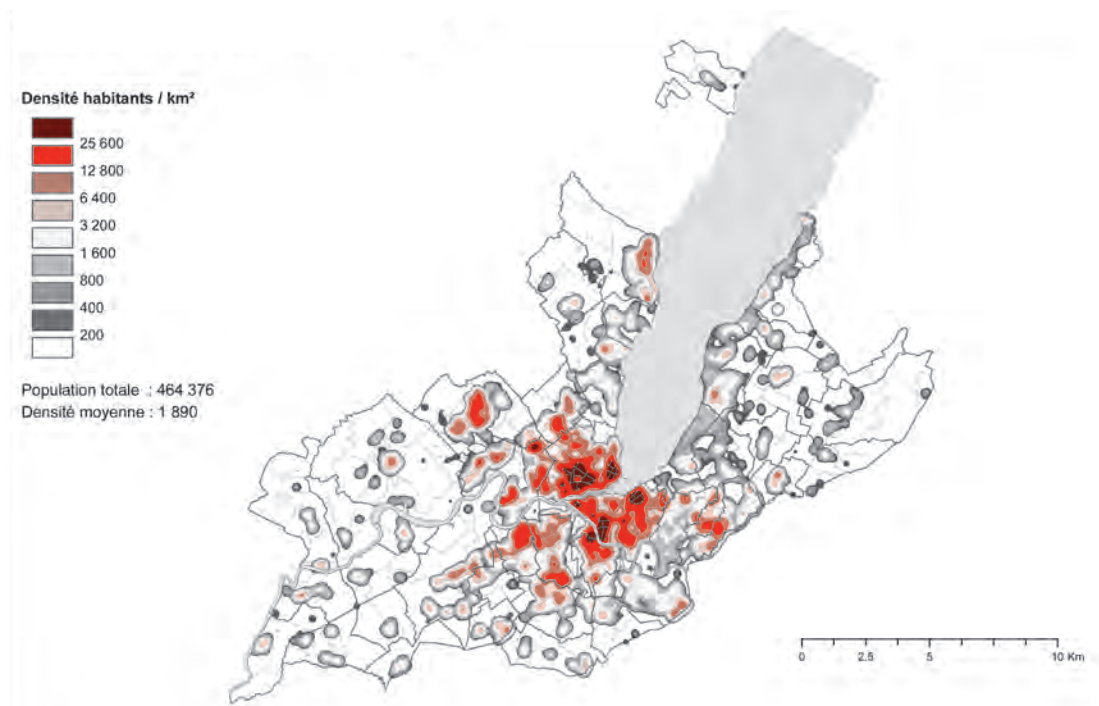
Dans le droit fédéral du bail, la pratique de la loi est souvent différente de la lettre. Il y a de bonnes raisons à cela. Sans garde-fou, le marché immobilier suisse ressemblerait au genevois. Prenons par exemple la possibilité d'augmenter les loyers après une rénovation lourde. Cette pratique a des coûts pour la société; on peut supposer qu'elle encourage les rénovations inutiles. Mais d'un autre côté elle permet de remettre les loyers à niveau et par la même occasion de corriger des différences trop importantes entre anciens et nouveaux baux. ^[27] La LDTR colmate cette brèche. Elle étend l'application du principe des loyers fondés sur les coûts à toute la durée de vie de l'immeuble. Elle transforme l'ancien locataire en propriétaire sans droit d'investir dans son logement. Elle a des effets néfastes sur la qualité des surfaces locatives et elle explique, du moins en partie, le faible taux de rotation du parc genevois. Aucun canton, hormis Genève, ne s'accorde le droit de contrôler les loyers appliqués en dehors des cas où il accorde des subventions (Cour des comptes de la République et canton de Genève 2008: 13). Par ailleurs, la LDTR est un doublon de la méthode absolue du contrôle des loyers du droit fédéral, méthode qui déjà mériterait d'être abolie puisqu'à long terme elle nuit aux intérêts des locataires. Récemment les Genevois ont accepté en votation un assouplissement de la LDTR pour les rénovations énergétiques, contre l'avis des associations de défense des locataires. C'est certainement un (petit) pas dans la bonne direction.

27 Seules des différences marquées sont corrigées de la sorte. Le propriétaire ne va pas engager une rénovation lourde, très coûteuse, à chaque fois que le loyer du marché dépassera légèrement le loyer payé.

Figure 11

Une densité concentrée dans le centre

Densité de la population dans le canton de Genève, mars 2011



Source: OCSTAT /OCP – Statistique cantonale de la population

Libérer une partie de la zone agricole

Si Vaud est «rupestre», le canton de Genève est rural. Est-ce que les citadins genevois veulent encore se payer le luxe d'une zone agricole surdimensionnée? Le sacrifice de quelques pourcents de la zone agricole, tout en continuant de concentrer le développement à proximité des terrains déjà construits, semble plus que raisonnable.

Élever la ville

Par rapport aux autres villes suisses, Genève est déjà dense (voir figure 11). Mais le potentiel de densification existant sans modifier de lois ou plans (surélévations, remplissage de «dents creuses» etc.) est loin d'être négligeable (Avenir Suisse 2008). Plus de densité n'implique pas nécessairement plus de trafic et de bouchons si la densification est accompagnée par une expansion raisonnable des transports publics.

5.3_Adapter les règles du jeu

Limiter l'aide à la pierre, maintenir celle aux personnes

À Genève des capitaux privés sont mobilisés pour financer le parc des logements subventionnés. En effet une partie de l'aide aux locataires est subordonnée à leur intégration d'un immeuble du type HLM, de propriété privée mais au rendement contrôlé par l'État (ce qui revient à en fixer les loyers). On comprend bien la volonté du législateur de ne pas permettre le phénomène, souvent documenté, de la capture par le bailleur des subventions versées aux locataires au travers d'une hausse des loyers (Glaser et Gyourko 2008: 140). Cette capture de rente est fréquente en cas de pénurie, quand l'offre réagit peu aux changements de prix, ce qui correspond actuellement à la situation de l'ensemble du canton de Genève. Mais si on s'éloigne du centre, surtout sur la partie française de l'agglomération, l'offre est plus abondante. Pourquoi alors ne pas permettre aux ménages subventionnés disposés à s'installer loin du centre, là où les loyers sont bien meilleur marché, de garder ces subventions? L'idée est moins saugrenue qu'elle n'y paraît: depuis peu le Canton soutient par exemple les employeurs non-genevois engageant des chômeurs en fin de droit qui n'ont pas pu trouver un emploi à Genève.

Malgré ses défauts, le système genevois de contrôle du taux d'effort et de surtaxe est supérieur à celui des HLM françaises et des coopératives zurichoises où le revenu est contrôlé seulement lors de l'emménagement des locataires et le loyer reste fixe à vie. Certes, les effets désincitatifs ne s'estompent pas complètement, mais ils sont inévitables à moins d'accorder une allocation au logement complètement indépendante du revenu.²⁸ Il serait judicieux de soumettre le vaste parc des logements communaux au même système.

Quant à l'aide à la pierre, elle doit rester l'exception. Ce n'est pas à l'État ou pire encore, à des fondations immobilières sans vraie légitimité démocratique de devenir des promoteurs immobiliers. On devrait par ailleurs chiffrer le transfert de la collectivité dont bénéficient les locataires des LUP, calculé par différence avec le prix de marché d'un logement similaire. Rien n'empêche ensuite de faire figurer ce revenu sur la déclaration fiscale (Laffèrère 2006).

Discuter les enjeux plus importants au niveau du plan directeur cantonal

Le plan directeur, âprement combattu par certaines communes, est un bon instrument, car il limite les effets de NIMBY («not in my backyard»).

Malgré ses défauts, le système genevois de contrôle du taux d'effort et de surtaxe est supérieur à celui des HLM françaises et des coopératives zurichoises.

²⁸ Mentionnons en passant que des économistes proches du PS français ont récemment proposé pour la France une allocation forfaitaire pour tous les locataires, complètement indépendante du loyer payé, dépendant uniquement de la zone d'habitation (Landais et al. 2011: 115).

Les décisions y sont prises à une plus grande échelle, ce qui facilite la coalition de ceux qui veulent bâtir. Et tant mieux si ces décisions sont d'ordre politique et non juridique – le développement continu du droit immobilier a surtout multiplié à l'excès les possibilités de contentieux.

Récompenser fiscalement les communes qui construisent

Lors de la procédure de consultation du Plan directeur cantonal, de nombreuses communes ont eu le sentiment d'être mises devant des faits accomplis. Ceci est d'autant plus regrettable qu'elles ont d'amples possibilités de blocage. Toutefois l'autonomie communale reste un principe fondamental de notre fédéralisme (Rühli 2012). Il n'est donc pas souhaitable d'obliger les communes à construire. Mieux vaut alors intervenir indirectement par des incitations financières. On pourrait ainsi envisager d'affecter une partie de l'impôt sur les plus-values au cofinancement d'infrastructures communales. Mais il ne faut pas se faire d'illusions: l'incitation devra être importante, de l'ordre de 5% à 10% du coût des logements, pour permettre de vaincre des résistances parfois tenaces.

Réformer le droit du bail

Cette dernière proposition de réforme n'est pas spécifique à Genève, le droit du bail étant de compétence fédérale. Vu son importance, il est néanmoins bon d'en mentionner quelques pistes que nous nous promettons d'approfondir dans une future publication. Le droit du bail devrait avoir comme objectif principal d'éviter les abus pendant la durée du contrat de location – c'est là que réside sa justification. Le loyer initial devrait lui être complètement libre, sinon la protection des locataires se transforme en un exercice de redistribution des loyers et des revenus. Il y a déjà les impôts pour ça.

Une solution serait d'abolir la «méthode absolue» pour la fixation du loyer admissible et son corollaire, la contestation du loyer initial.^[29] Cette méthode est de toute façon caduque. Une application rigoureuse de la «méthode absolue» du droit du bail suisse porterait en effet à conclure qu'une majorité des loyers dans les villes sont abusifs. Actuellement les taux d'intérêts sont très bas, tandis que les rendements immobiliers, bien qu'en baisse, restent relativement élevés. Or nous avons vu qu'il serait absurde du point de vue économique de baisser les loyers des anciens locataires en pleine pénurie de logements. Une règle qui est bafouée par une grande majorité de la population et qui va à contresens de toute logique économique ne peut pas être bonne.

²⁹ Cette méthode fixe les rendements nets sur fonds propres autorisés à un maximum de 0,5% de plus que les taux hypothécaires.

5.4_ En conclusion: dégeler la ville

Les conséquences économiques et sociales du frein à la mobilité des ménages, faute de logements, sont diffuses et presque imperceptibles à court terme. Elles n'en sont pas moins profondes. Les villes sont le moteur de la croissance économique, donc du bien-être. C'est dans les régions urbanisées à forte densité que la proximité des personnes, des idées et du capital déploie ses effets sur l'innovation, la productivité et les revenus (Magnago Lampugnani et al. 2007: 115).

Le phénomène n'est pas nouveau: dès les années 60 l'urbaniste Jane Jacobs soulignait l'importance des villes comme «melting pot» culturel, un lieu de rencontres où faire fructifier les savoirs. Ce que politiciens et experts cherchent à répliquer dans des parcs technologiques – dissémination des connaissances, croisement des disciplines, diffusion des pratiques – advient en milieu urbain spontanément et sans subventions.

Ce n'est pas seulement le style de vie «bobo», les sorties en boîte et les lumières de la ville qui attirent dans les centres les jeunes ou ceux qui cherchent à le rester. Les grandes agglomérations offrent un environnement optimal à l'épanouissement professionnel des nouveaux migrants, qualifiés ou non. Mais ces phénomènes mettent sous pression l'espace urbain et modifient des équilibres établis. Quand ils interfèrent avec un système de réglementation inefficace et une politique du logement inflexible, orientée sur la défense des initiés, les affrontements sont programmés. Le risque, bien réel, c'est de gripper la machine à créer la prospérité. Dommage pour Genève, mais surtout dommage pour les Genevoises et les Genevois.

Les conséquences économiques et sociales du frein à la mobilité des ménages sont diffuses et presque imperceptibles à court terme. Elles n'en sont pas moins profondes.

Références

- Acanthe (2011): Observatoire 2011 – 10 ans d'analyse immobilière. Genève.
- Bellanger, François (2012): Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève. Présentation tenue à la 11e journée du droit de la propriété. Genève.
- CEPP, Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2003): Politique cantonale en matière de rénovation de logements. Rapport. Genève.
- Confédération Suisse (2000): Ordonnance du 3 octobre 2000. (Ordonnance concernant les expatriés, Oexpa). RS 642.118.3. Berne.
- CVI, Chambre vaudoise immobilière et USPI, Union suisse des professionnels de l'immobilier (2007): Trop chers les loyers? Etude de satisfaction auprès des locataires romands. Lausanne: MIS Trend.
- Comtesse, Xavier; van der Poel, Cédric (2006): Le Feu au lac – Vers une région métropolitaine lémanique». Zurich: Avenir Suisse.
- Comtesse, Xavier (éd.) (2008): Élever la ville – contributions et débats sur la densification urbaine en suisse romande. Zurich: Avenir Suisse.
- Cour des Comptes de la République et Canton de Genève (2008): Rapport d'audit de gestion relatif à la politique publique du logement social. Rapport no. 12. Genève.
- Cuennet, Stéphane; Favarger, Philippe et Thalmann, Philippe (2002): La politique du logement. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Collection Le Savoir Suisse.
- Credit Suisse (2012): Swiss Issues Immobilien – Immobilienmarkt 2012. Strukturen und Perspektiven. Economic Research.
- DCTI, Département de l'Urbanisme (2011): Aménagement du territoire et urbanisme - Fiches monitoring. Monitoring du plan directeur cantonal. Genève.
http://etat.geneve.ch/dt/amenagement/fiches_monitoring-686-4367-10477.html.
Accès: 06.08.12.
- Deloitte (2010): Living and working in Switzerland. Global Employer Services.
- Ellickson, Robert C. (2012): Legal Sources of Residential Lock-ins: Why French Households move Half as Often as US Households. Paper 3600, Yale.
- Gleaser, Edward L; Gyourko, Joseph (2008): Rethinking Federal Housing Policy. Washington D.C.: The AEI Press, Publisher for the American Enterprise Institute.
- Kanemoto, Yoshitsugu (1990): Contract Types in the Property Market. In: Regional Science and Urban Economics, Vol. 20, No. 2, 5-22.
- Laffèrère, Anne (2006): En matière de logement l'enfer est pavé de bonnes intentions. Dans: Telos 1. Juin. <http://www.telos-eu.com/fr/politique-economique/protection-sociale/en-matiere-de-logement-lenfer-est-pave-de-bonnes-i.html>. Accès: 06.08.12.
- Lambelet, Jean-Christian (1991): Pourquoi le marché de l'immobilier est-il pareillement politisé? Université de Lausanne.
- Lambelet, Jean-Christian (1994): Utilisation du sol, aménagement du territoire, urbanisme et analyse économique, avec une application au cas de la Ville de Genève. Université de Lausanne.
- Landais, Camille; Piketty, Thomas; Piketty et Saez, Emmanuel (2011): Pour une révolution fiscale. Paris: Éditions du Seuil et La République des Idées.
- LEA, Laboratoire d'économie appliquée (2006): Analyse de données du sondage «Tout l'Immobilier». Le point de la situation à fin 2006. Université de Genève.
- Lescaze, Bernard; Hiler, David et Frei, Anita (1994): La société coopérative d'habitation à Genève et l'histoire du logement social à Genève. Société Coopérative d'Habitation Genève (SCHG).

- Magnago Lampugnani, Vittorio; Keller, Thomas K. und Buser, Benjamin (Hrsg.) (2007): *Städtische Dichte*. Zurich: NZZ Libro für Avenir Suisse.
- Müller-Jentsch, Daniel und Rühli, Lukas (2010): *Kantonsmonitoring: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug*. Zurich: Avenir Suisse.
- OCSTAT, Office Cantonale de la Statistique (2011a): *Informations statistiques – statistique des loyers résultats 2011*, No. 35. Genève.
- OCSTAT, Office Cantonale de la Statistique (2011b): *Espace transfrontalier genevois: le renforcement des tendances de fond accroît sa consistance*. Communiqué de Presse, 15. Décembre. Genève.
- OCSTAT, Office Cantonale de la Statistique (2012): *La précarité à Genève dans une optique territoriale*. Communications statistiques, No. 42. Genève.
- OLO, Office du logement (2008): *9e Journée du logement Nouvelle Politique du Logement – Les Logements d'utilité publique: un vrai potentiel d'investissement*. Auditorium de la FER Fédération des Entreprises Romandes Genève.
- OLO, Office du logement. (2011): *Rapport d'activité sur la mise en œuvre de la loi LUP 2010*. Genève.
- OLO, Office du logement. (2012): *Prix admis dans les plans financiers pour les terrains sis en zone de développement*. Genève.
- République et Canton de Genève (2012): *Rapport sur les comptes 2011. Tome 2 - Compte de fonctionnement par politique publique et par programme*. Genève.
- Rey, Frédéric (2009): *Du logement subventionné au logement d'utilité publique. Apports et limites de la nouvelle politique du logement du canton de Genève*. Maîtrise universitaire à l'Université de Lausanne.
- Rey, Urs (2010): *Ersatzneubau von Wohnungen immer wichtiger. Wohnbautätigkeit und bauliche Verdichtung im Kanton Zürich 2003-2008*. Statistisches Amt des Kantons Zürichs.
- Rühli, Lukas (2012): *Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität*. Zurich: Avenir Suisse.
- Salvi, Marco (2011): *Privileg oder Gemeinnutz? Kosten und Nutzen der Zürcher Wohnbauförderung*. In: *Wohneigentum Zürich, 125 Jahre HEV Zürich*.
- Schellenbauer, Patrik (2011): *Wanderung, Wohnen und Wohlstand*. Zurich: Avenir Suisse.
- Thomas, Marie-Paule; Hossam, Adly; Pattaroni, Luca; Kaufmann, Vincent; Galloux, Simon (2011): *Choix résidentiels et modes de vie dans l'agglomération franco-valdo-genevoise*. Lausanne: Cahier du LaSUR 17.
- Tranda-Pittion, Michèle (2008): *Levers pour faciliter la production de logements durables dans l'agglomération franco-valdo-genevoise*. Projet d'agglomération franco-valdo-genevoise, Cahier N° 10-1, 14.
- Union des villes suisses (2012): *Statistique des villes suisses*, 72e édition.
- Ville de Genève (2009a): *Genève 2020 Plan directeur communal de la ville de Genève - Renouvellement durable d'une ville-centre*. Rapport de synthèse. Genève.
- Ville de Genève (2009b): *Règlement fixant les conditions de location des logements à caractère social de la Ville de Genève – Adopté par le Conseil municipal le 18 février 2009, LC 21531*. Genève.
- Von Ungern-Sternberg, Thomas (1997): *Bases économiques pour une loi sur la protection des locataires*. Université de Lausanne, DEEP.
- Zabel, Jeffrey E. (2004): *The Demand for Housing Services*. In: *Journal of Housing Economics*, Vol. 13, No. 1, 16-35.
- ZKB, Zürcher Kantonalbank (2010): *Wertvoller Boden – Die Funktionsweise des Bodenmarktes im Kanton Zürich*.

47, route des Acacias
1227 Acacias/Genève

T: +41 22 749 11 00

F: +41 22 749 11 01

Giessereistrasse 5
8005 Zürich

T: +41 44 445 90 00

F: +41 44 445 90 01

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