

L'habitat d'utilité publique profite à l'État

En Suisse, la hausse continue des loyers nourrit le débat sur les logements abordables. Pour briser durablement cette spirale, l'État doit soutenir plus fermement l'habitat d'utilité publique.

Lea Gerber

Abrégé Depuis le début du nouveau millénaire, les loyers n'ont cessé d'augmenter en Suisse. Un peu partout, des initiatives ou interventions politiques voient le jour en faveur de logements meilleur marché. En même temps, des politiciens du camp bourgeois demandent que l'on mette l'accent sur l'aide à la personne et non sur l'aide à la pierre, en octroyant des allocations de logement ciblées aux ménages de condition modeste plutôt qu'en soutenant la construction d'habitat d'utilité publique. De fait, la Suisse pratique déjà les deux types d'aide pour favoriser l'accès au logement. Chacun de ces instruments ont leurs avantages et leurs inconvénients. Savoir lesquels l'emportent dans chaque cas dépend avant tout de l'évolution du marché. Les montants annuels de l'aide à la personne sont plus de vingt fois supérieurs à ceux de l'aide à la pierre. La disparité est telle qu'il serait faux de réduire encore cette dernière. Au contraire, si les pouvoirs publics investissaient davantage dans la construction d'habitat à prix ou loyers modérés, ils économiseraient considérablement sur les allocations de logement.

Selon l'Office fédéral du logement, la Suisse fait partie des pays qui « fournissent un nombre adéquat de logements à leur population »¹. Ce résultat est principalement dû à l'économie privée. En soutenant le marché, la Confédération, les cantons et les communes veillent aussi à ce que la population suisse dispose d'une offre de qualité à un prix abordable.

Cette situation est, toutefois, fragile. Depuis le début du siècle, les loyers ont constamment augmenté en Suisse. Selon la société de conseil immobilier Wüest & Partner, les loyers proposés, qui reflètent le prix des logements mis aujourd'hui à disposition sur le marché, ont plus que doublé en moyenne ces quinze dernières années.

Cette progression a déclenché un débat public pour déterminer ce qu'est la charge financière supportable d'un logement, non seulement pour les ménages à faible revenu, mais aussi pour la classe moyenne. D'un côté, diverses interventions politiques réclament la construction d'un plus grand nombre de logements à prix abordables. De l'autre, des politiciens du camp bourgeois, ou encore il y a peu une association de propriétaires, prônent depuis quelque temps un « changement de système » privilégiant avant tout l'aide à la personne² ; autrement dit, ils demandent à l'État de mettre l'accent sur les loyers plutôt que sur la construction de logements à prix modérés (voir *encadré*).

Toutefois, au regard des chiffres, comment peut-on parler d'un « changement de système » ? En 2013, les dépenses d'aide à la personne ont dépassé de plus de vingt fois celles consenties à la pierre. Face à pareille inégalité, le présent article se propose d'expliquer pourquoi, d'un point de vue économique, il convient au contraire de renforcer l'aide que cette dernière reçoit.

Les allocations de logement poussent les loyers à la hausse

Les avantages de l'aide à la personne sont sa précision, ainsi que le droit géné-

Aide à la pierre et à la personne

Les pouvoirs publics ont divers moyens à leur disposition pour promouvoir les logements abordables. Ils peuvent eux-mêmes en offrir ou soutenir à cette fin des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. On parle dans ce cas d'aide à la pierre. Ses instruments habituels sont par exemple les prêts à taux avantageux, les cautionnements ou encore la remise de terrain en droit de superficie.

Dans l'aide à la personne, l'État verse aux ménages une allocation de logement pour maintenir leurs dépenses de loyer à un niveau supportable. Exemples : les « allocations de logements destinées aux familles » dans le canton de Bâle-Ville ou l'« allocation de logement » dans le canton de Genève.

Une autre forme importante d'aide à la personne réside dans les contributions aux frais de logement versées dans le cadre des prestations complémentaires à l'AVS/AI et de l'aide sociale³.

ral pour le groupe cible : quiconque remplit les conditions peut en bénéficier. Des contrôles réguliers permettent, en outre, d'adapter l'aide à l'évolution des revenus ou à la taille du ménage.

Ce type d'aide produit, toutefois, des effets indésirables. En particulier celui-ci : la disposition des bénéficiaires à payer davantage pour un logement accroît la demande d'espace habitable.

Or, étant donné que l'offre de logements est relativement figée en Suisse, les aides à la personne favorisent d'abord la hausse des prix. En principe, on pourrait penser qu'à moyen et long termes, l'offre de logements s'étoffe en raison de meilleures perspectives de rendement et que les prix se contractent à nouveau. Toutefois, le manque de terrains à bâtir et la sévérité des prescriptions en matière de construction compliquent tout accroissement de l'offre, du moins dans les villes. À Genève, Lausanne, Zurich, Bâle ou Berne, le taux de vacance reste très au-dessous de 1% depuis des années. Ce chiffre montre bien que, malgré de bonnes perspectives de rendement, il se construit relativement peu de logements.

L'impact des aides à la personne sur le niveau général des loyers a fait l'objet de nombreuses études. Une recherche bibliographique publiée récemment par l'« Australian Housing and Urban Research Institute »³ conclut que les allocations de logement ont le plus souvent pour corollaire une augmentation générale des loyers. Une partie des subventions profite, dès lors, directement aux propriétaires immobiliers (« landlord capture »). Les études passées en revue situent la part ainsi détournée entre 30 et 78% de l'allocation de logement majorée. Cette captation équivaut donc à un détournement des deniers publics en faveur de personnes aisées.

En Suisse, plus de 1 milliard de francs sont dépensés chaque année en allocations de logement. Cette somme com-

¹ Site de l'Office fédéral du logement.

² Voir, par exemple, « Bürgerliche fordern einen Systemwechsel », paru dans *Der Bund* le 25 février 2014.

³ Voir à ce sujet Lea Gerber, *Logements abordables – Quelle est la mesure d'aide judicieuse ?*, Coopératives d'habitation Suisse, Zurich, juin 2015

³ Brackertz Nicola, de Silva Ashton et Fotheringham Michael, *A literature review on the impact of demand-side housing subsidies on the housing market*, Australian Housing and Urban Research Institute, Melbourne, 2015.

prend les contributions aux frais de logement versées dans le cadre des prestations complémentaires de l'AVS/AI (environ 500 millions)⁴ et de l'aide sociale (près de 820 millions en 2013, selon l'Office fédéral de la statistique). Elle n'inclut pas les coûts administratifs.

Cette forme d'aide alimente un cercle vicieux: si les loyers augmentent, il faut soutenir toujours plus de ménages et relever sans cesse les allocations de logement, ce qui accroît ipso facto le pouvoir d'achat des locataires et se traduit ensuite par une hausse supplémentaire des loyers.

Par conséquent, axer l'accès au logement sur un mécanisme qui tend à provoquer une escalade des aides apparaît critiquable. Ce n'est pas une vue de l'esprit: lors de la session d'automne 2015, le Conseil national a décidé de relever les montants maximaux pris en compte au titre du loyer pour les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, car pour de nombreux ménages, les montants maximums accordés jusqu'alors ne couvraient pas intégralement le coût de l'habitat.

L'aide à la pierre atténuée la hausse des prix

Contrairement à l'aide à la personne, celle à la pierre exerce un effet modérateur sur les prix du marché. Les logements fournis par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique – coopératives d'habitation ou fondations, par exemple – sont en moyenne 20% moins chers que les autres.

Cette différence ne s'explique pas en priorité par des aides publiques, par exemple des prêts à taux bas. Elle tient bien davantage au fait que ces maîtres d'ouvrage renoncent à la recherche de profits et louent leurs logements aux coûts effectifs (loyers à prix coûtant).

⁴ Selon les données de l'Office fédéral des assurances sociales. Voir, à ce propos, le rapport du groupe de travail *Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes*, du 2 décembre 2014.

Un avantage supplémentaire de l'aide à la pierre est qu'elle déploie durablement ses effets. Un logement construit à des conditions avantageuses reste bon marché grâce au loyer à prix coûtant. Autre supériorité: les pouvoirs publics peuvent influencer sur la qualité de l'habitat qu'ils soutiennent, par exemple en intégrant les besoins des handicapés ou certains standards énergétiques. Enfin, l'aide garantit aussi une utilisation économe de l'argent des contribuables. En effet, dans la mesure où des prêts sont mobilisés à un taux avantageux, les maîtres d'ouvrage remboursent aux pouvoirs publics les fonds investis.

La question de la répartition adéquate

L'aide à la pierre a aussi des faiblesses, en particulier sa portée limitée. Elle ne peut pas, en effet, loger plus de ménages à des conditions avantageuses qu'elle ne permet de construire de logements. Cela pose la question de la juste distribution des logements, puisque si la répartition s'opère par le jeu des prix dans le reste du marché immobilier, ce mécanisme fait ici défaut.

Un moyen de répartition efficace est celui des prescriptions d'occupation, portant par exemple sur le nombre de chambres à disposition d'un ménage. La plupart des coopératives, par exemple, assignent au ménage au maximum une chambre de plus qu'il ne compte de personnes. De même, la plupart des maîtres d'ouvrage d'utilité publique s'engagent statutairement à louer leurs logements à certains groupes cibles, tels que familles, couples indigents ou personnes âgées.

Ceux qui voient toutefois dans la distribution par les prix la formule la plus judicieuse doivent intégrer le fait que les jeunes familles et les personnes ou ménages âgés sont de plus en plus souvent chassés hors des centres urbains à moins de bénéficier d'allocations de logement, avec tous les inconvénients cités plus haut.

Plus d'argent pour l'aide à la pierre

En 2013, selon la statistique financière⁵, la Confédération, les cantons et les communes ont dépensé ensemble quelque 50 millions de francs en faveur de l'habitat d'utilité publique (coûts administratifs et de personnel compris).

Il faut y ajouter 200 millions de francs d'investissements publics sous la forme de prêts ou de prises de participation. L'État récupère toutefois cet argent, qui est généralement porteur d'intérêts. C'est ainsi qu'en 2013, la Confédération, les cantons et les communes ont engrangé 130 millions de recettes au titre de la «construction de logements sociaux». Les dépenses d'investissements et les recettes afférentes sont différées. Elles ne permettent donc pas des comparaisons point par point.

Totalisant quelque 50 millions de francs, l'aide à la pierre absorbe moins du vingtième des dépenses générées par l'aide à la personne. Devant une telle disproportion, une augmentation de l'aide à la pierre s'impose d'urgence. Seule une extension de l'habitat à prix modérés permettra à l'État de maîtriser la charge toujours plus lourde des allocations de logement.

⁵ La statistique financière publie les rapports épurés (dépenses, recettes et comptes) des trois collectivités publiques suisses (Confédération, cantons, communes). Les chiffres présentés ici se rapportent au poste 560: Construction de logements sociaux.



Lea Gerber

Directrice Politique et fondements,
Coopératives d'habitation Suisse, Zurich