



Documentation de presse

Date: 15.05.2013

Embargo : jusqu'au début de la conférence de presse

Libre circulation des personnes et marché du logement

Lors de sa séance du 15 mai 2013, le Conseil fédéral a mené une discussion au sujet de la libre circulation des personnes et du marché du logement, à l'issue de laquelle il a décidé de s'en tenir aux principes appliqués jusqu'ici en matière de politique du logement. En revanche, il entend se mobiliser davantage en vue de créer et de maintenir des logements à loyer modéré. Il voit la nécessité, parmi les nombreuses mesures examinées, de mettre en œuvre ou de poursuivre celles visant à renforcer la construction de logements d'utilité publique et bénéficiant aux groupes de population à revenu modeste. Le Conseil fédéral ne souhaite toutefois pas intervenir dans la fixation des prix sur le marché du logement.

Le Conseil fédéral entend s'en tenir aux grandes lignes de sa politique actuelle en matière de logement, tout en s'attachant à optimiser celle-ci. A ses yeux, fournir un toit à la population et financer la construction de logements sont en principe du ressort de l'économie privée. Des conditions-cadre légales favorables permettent d'investir dans la construction et la rénovation de logements. Parallèlement, on tient compte des besoins des locataires, notamment en ce qui concerne la protection contre les congés et l'évolution des loyers pour les contrats de bail en vigueur.. Enfin, en vue de suppléer au marché, la Confédération soutient la construction de logements d'utilité publique en accordant des aides financières.

Ces grandes principes ont fait leurs preuves dans différents contextes conjoncturels. La population suisse dispose de logements qui sont, en général, de qualité et d'un loyer abordable pour le plus grand nombre. Même récemment, on a constaté que le marché fonctionne en dépit de la pénurie de logements: si près de 29 000 logements ont été construits en 2002, ce chiffre est passé à quelque 47 000 unités en 2011. Le Conseil fédéral est néanmoins conscient que, dans plusieurs régions, la situation est difficile pour les

personnes en quête d'un logement et qu'il y a nécessité d'agir. Reste que la Confédération n'est pas la seule concernée; les cantons et les communes sont eux aussi responsables de l'offre de logements, en complément de l'initiative privée.

L'immigration, l'une des causes des tensions sur le marché du logement dans certaines régions

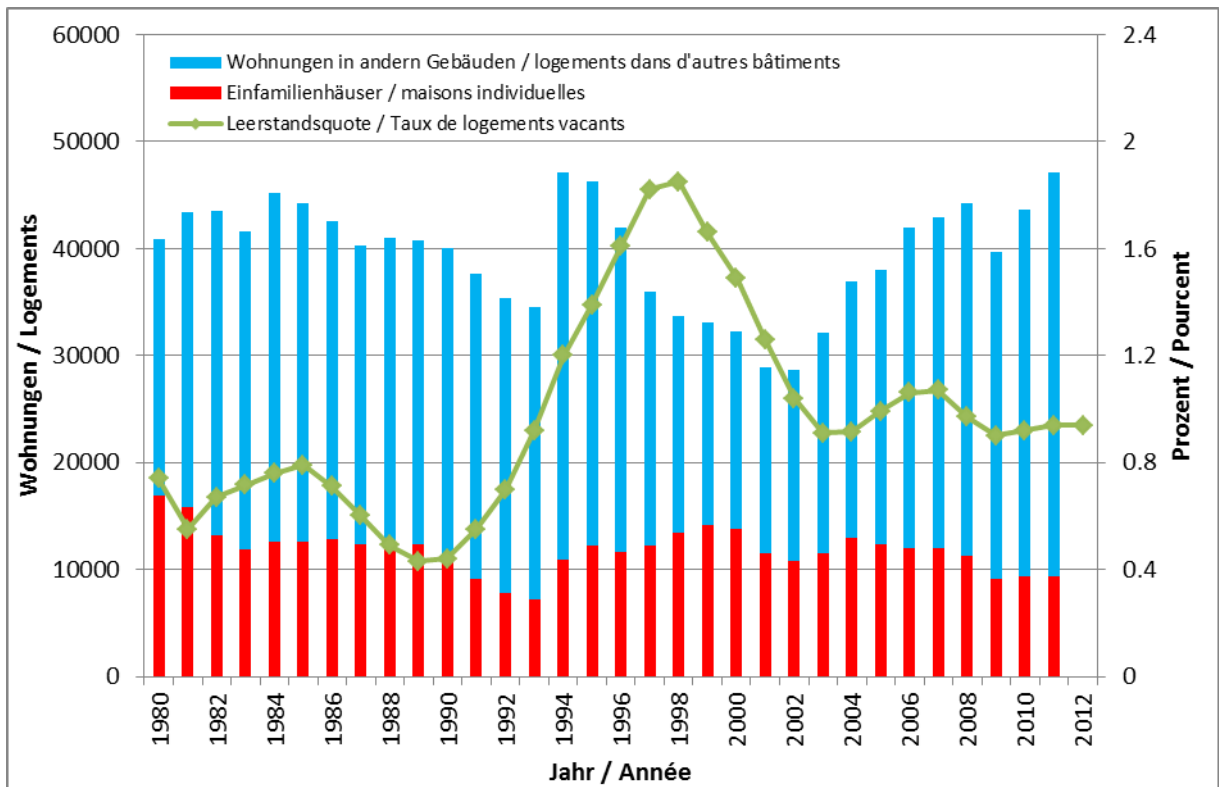
Les tensions qui caractérisent le marché dans les villes et les agglomérations sont créées par la forte demande de logements. Ce phénomène s'explique notamment par le développement économique favorable que connaît la Suisse, l'attrait qu'elle exerce en tant que lieu de travail et de domicile, la croissance démographique qui en découle (quelque 84 000 personnes par an entre 2007 et 2012), la consommation en hausse des surfaces habitables par habitant, la réduction de la taille des ménages et la préférence pour les logements situés dans les zones urbaines. Le **graphique 1** en témoigne, la construction de logements a réagi à la hausse de la demande; le taux de vacance gravite depuis quelques années autour de 1 % au niveau national, ce qui n'empêche pas de grandes disparités régionales (**graphique 2**). Pour des raisons économiques, la demande indigène et la demande étrangère se concentrent sur les villes et les agglomérations, en particulier de Zurich, Zoug et la Suisse centrale, dans l'Arc lémanique et dans la région bâloise. Malgré l'intense activité de construction, les prix de l'offre de logements locatifs et en propriété ont augmenté assez massivement ces derniers temps (**graphique 3**). Dans ces régions, la forte demande entraîne l'adaptation des loyers au niveau du marché pour chaque nouveau locataire et de rentabiliser des rénovations, des constructions de remplacement et/ou des transformations en logements en propriété individuelle. Dans un tel climat, les logements bon marché disparaissent, ce qui rend plus difficile la recherche d'un logement pour les ménages à revenu modeste. En revanche, la personne qui vit depuis longtemps dans le même logement a pu profiter d'un loyer stable, voire en recul, en raison de la baisse du taux d'intérêt de référence ces dernières années. C'est une raison pour laquelle la part consacrée par les locataires à leur loyer et aux frais accessoires est restée en moyenne à environ 20 % de leur revenu brut (**graphique 4**).

Incertitudes concernant l'évolution future du marché

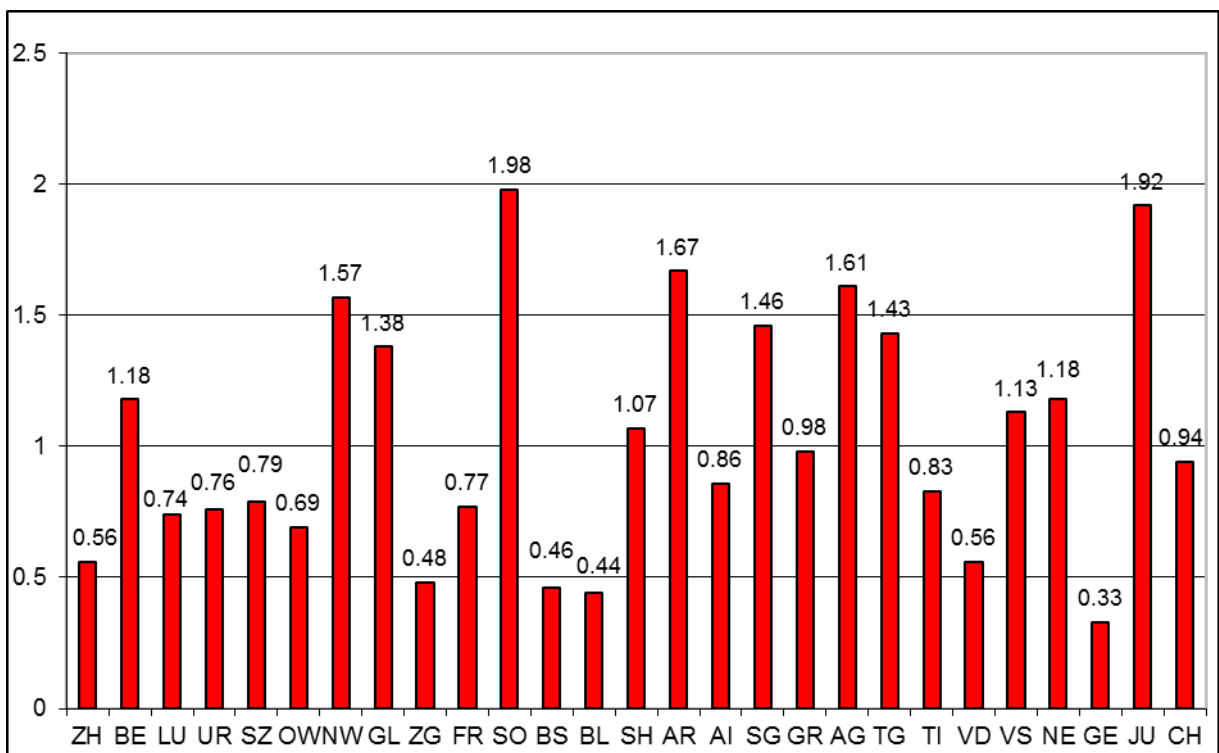
L'évolution future des marchés du logement dépend beaucoup de la conjoncture. Si l'on en croit les signes émanant de l'économie, la demande de logements devrait rester forte à court terme, sans toutefois poursuivre son ascension. De surcroît, un grand nombre de nouveaux logements arriveront sur le marché cette année et l'année prochaine. On dénombrait en effet plus de 75 000 logements en construction à la fin de 2012. Plus de 45 000 logements par an devraient être construits durant les années à venir. Il n'y a donc pas lieu de s'attendre à ce que le marché du logement se crispe encore ces prochains mois.

Si, contre toute attente, la situation conjoncturelle actuelle devait déboucher sur une récession, les régions qui présentent moins d'attrait pourraient être rapidement confrontées à une offre fortement excédentaire. Il y aurait pression sur les prix et, en cas de stagnation économique durable sans augmentation de revenus conjuguée à une croissance démographique faible, le marché de l'immobilier pourrait même devoir faire face à une crise.

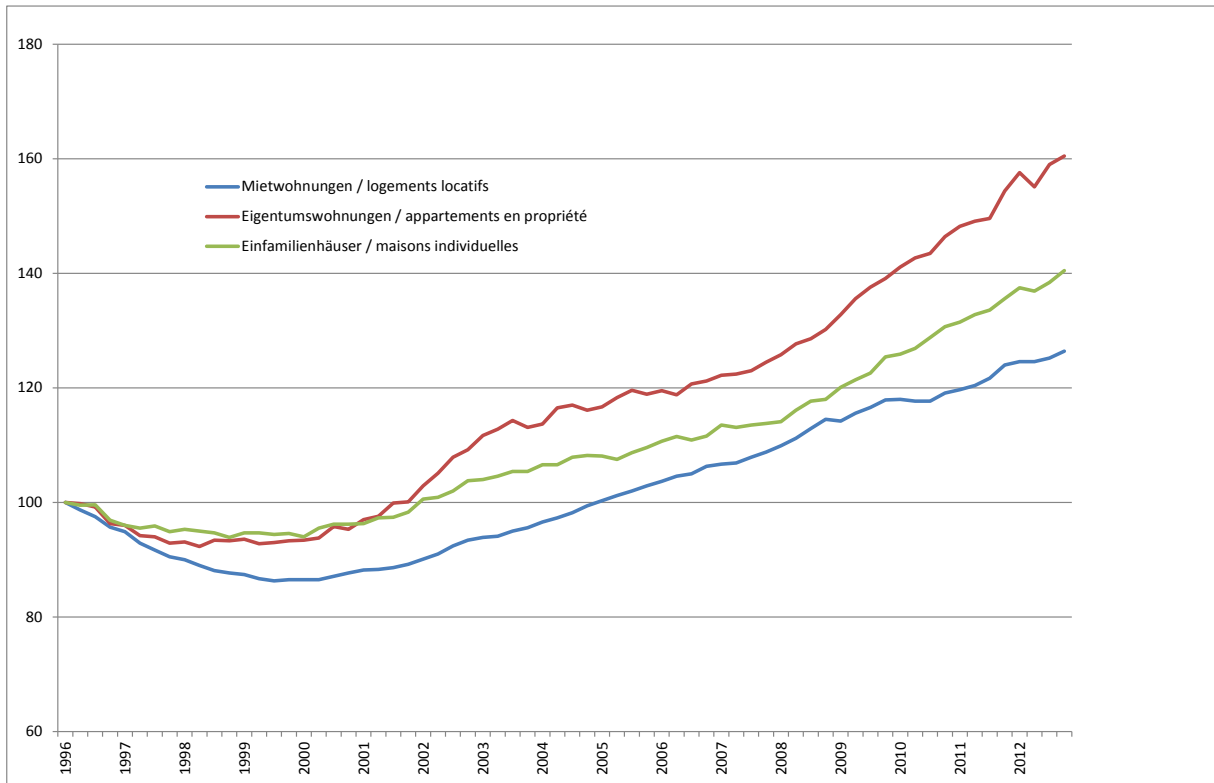
Graphique 1: Nouveaux logements et taux de logements vacants depuis 1980



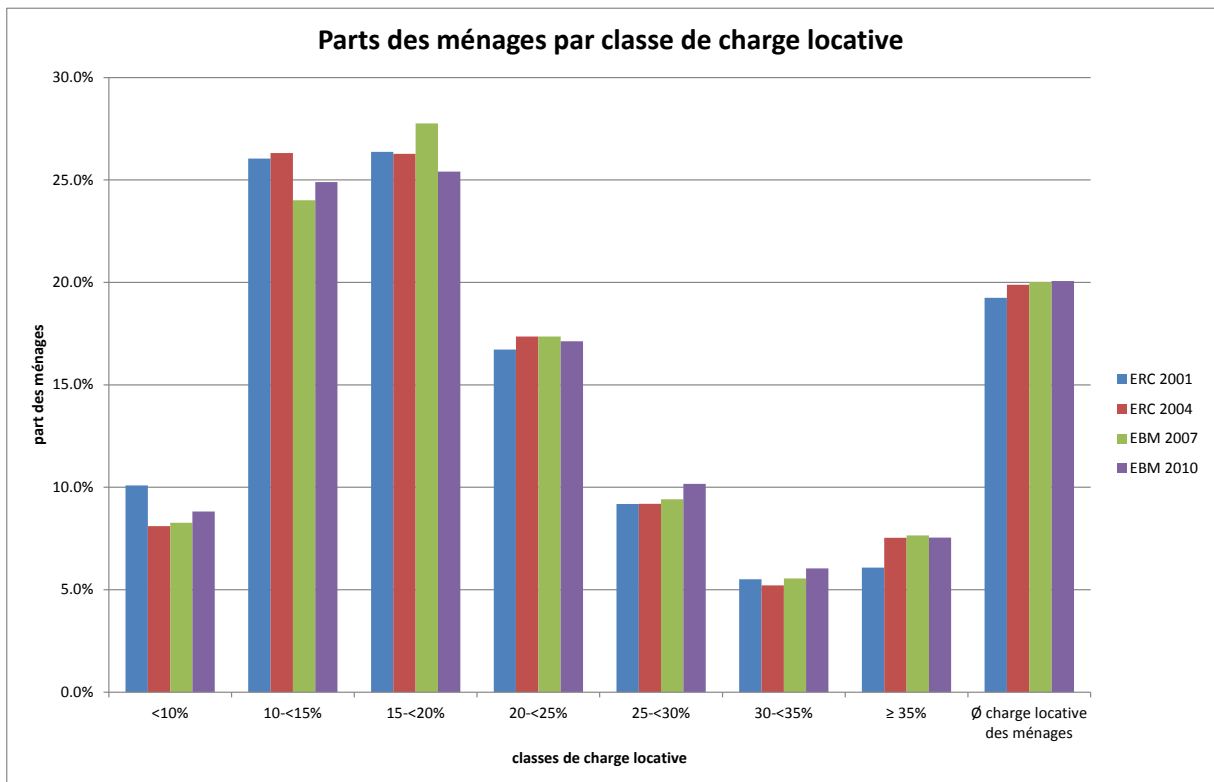
Graphique 2: Taux de logements vacants en Suisse au 1^{er} juin 2012



Graphique 3: Evolution des prix de l'offre depuis 1996 (indexé, 1994 = 100)



Graphique 4: Parts des ménages par classe de charge locative



Les mesures décidées

Eu égard à cette évolution conjoncturelle incertaine, il n'y a pas lieu de prévoir des mesures visant à stimuler la construction de logements. Aux yeux du Conseil fédéral, il vaudrait mieux mettre en œuvre des mesures à moyen et long termes permettant, d'un côté, d'augmenter la part du segment bon marché dans les nouveaux logements et, d'un autre côté, d'endiguer la perte des offres avantageuses existantes.

Dialogue avec les cantons, les villes et les communes

Il appartient à la Confédération, mais aussi aux cantons et aux communes, de proposer une offre suffisante de logements abordables. Or ces activités menées aux trois niveaux de l'Etat restent pour l'heure mal coordonnées et sans stratégie commune, laquelle exigerait de la Confédération, des cantons et des communes une connaissance réciproque de la nécessité d'agir en la matière et des mesures prises ou en discussion. Il paraît judicieux, au vu des défis actuels, que la Confédération mène le dialogue avec les cantons, les villes et les communes au sujet des mesures à prendre et de leur coordination. Au surplus, il convient de traiter la question des conditions-cadre légales régissant la construction de logements, en particulier les droits en termes de construction et d'aménagement du territoire relevant de la souveraineté cantonale susceptibles d'influer dans une mesure notable sur l'offre de logements et les prix de la construction. Les premiers contacts qui ont eu lieu à titre informel ont confirmé l'intérêt des cantons et montré la nécessité de tenir compte des besoins des différentes régions concernées.

Extension du domaine d'application des prêts du fonds de roulement à l'acquisition de terrains

L'adaptation de l'ordonnance sur le logement (OLOG) doit permettre aux bailleurs de logements d'utilité publique (coopératives d'habitation, fondations) de demander des prêts du fonds de roulement alimenté par des moyens de la Confédération, afin non seulement de construire ou de rénover des logements, mais aussi d'acquérir des terrains à bâtir appropriés. Le manque d'accès à des terrains à bâtir constitue aujourd'hui le principal obstacle au maintien et à l'extension des parts de marché de la construction de logements d'utilité publique. Les investisseurs d'utilité publique sont généralement tributaires des terrains constructibles remis en droit de superficie par les communes. Mais il arrive aussi que, lors de la vente, les propriétaires fonciers souhaitent privilégier des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Mais alors, dans un tel cas, il n'est pas rare que ces derniers ne disposent pas des fonds propres requis. Désormais, des moyens provenant du fonds de roulement pourront être utilisés à cette fin. Le Conseil fédéral soumettra, d'ici à l'automne 2013, une modification de l'OLOG visant à préciser les conditions régissant l'engagement de ces fonds. Cette mesure peut être mise en œuvre sans occasionner de charges financières supplémentaires, les moyens du fonds de roulement n'étant pas épuisés.

Assouplissement des conditions régissant les prêts à taux préférentiel du fonds de roulement

Actuellement, les prêts à taux préférentiel du fonds de roulement sont accordés à titre de forfaits de 30 000 francs au maximum par logement à un taux d'intérêt de 1,5 %; le délai d'amortissement est de 20 ans. Or ces conditions rigides ne répondent pas toujours aux besoins particuliers des maîtres d'ouvrage en termes de financement, raison pour laquelle un assouplissement de ces conditions sera examiné avec les organisations faïtières des

maîtres d'ouvrage d'utilité publique (augmentation des forfaits et prolongation de la durée du prêt à certaines conditions, baisse du taux d'intérêt minimal). L'Office fédéral du logement (OFL) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) pourront procéder à ces modifications de leur propre chef.

Encourager la construction de logements à loyer modéré par le biais de la loi sur l'aménagement du territoire

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est une loi-cadre, qui laisse une grande latitude aux cantons. Lorsque le droit cantonal ne contient pas une liste exhaustive des différentes zones, les communes peuvent prévoir des zones d'affectation particulière, notamment pour la construction de logements à loyer modéré ou d'utilité publique. Les exemples pratiques sont toutefois rares: on peut citer la ville de Zoug, qui a créé des zones spéciales pour la construction de logements avantageux. Afin que les cantons et les communes se mobilisent davantage pour encourager la construction de logements à loyer modéré ou d'utilité publique, on pourrait en faire un objectif inscrit dans la LAT. Le prélèvement d'une taxe sur la plus-value permettrait également d'encourager la construction de logements bon marché. Le produit de cette taxe pourrait aussi être affecté à la promotion de la construction de logements à loyer modéré. Une exemption partielle ou complète de la taxe sur la plus-value serait également envisageable pour les classements en zone de construction de logements d'utilité publique. Ces modifications doivent être examinées au niveau de la loi dans le cadre de la seconde étape de la révision de la LAT.

Directives concernant le marché du logement et l'offre de logements dans les plans directeurs cantonaux

Aux termes de la LAT, les plans directeurs des cantons doivent définir la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité, et la manière de les exercer. En règle générale, ces plans directeurs règlent l'avenir des zones dévolues à la nature, à l'agriculture, à l'habitat, à l'exercice des activités économiques et au délassement. Les questions relatives au marché du logement et à l'offre de logements ont été peu abordées jusqu'ici. A l'avenir, la Confédération pourrait inviter les cantons à définir dans les plans directeurs la manière dont ils envisagent de relever les défis liés à la politique du logement. Ces objectifs de développement peuvent se concentrer sur la construction d'un nombre plus élevé de logements ou sur des aspects qualitatifs tels que les caractéristiques des logements ou leur affectation à certains groupes de population.

Les cantons devront adapter leurs plans directeurs dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAT. Dans cette perspective, le guide de la Confédération pour l'établissement et le remaniement des plans directeurs cantonaux sera adapté ces prochains mois. Il sera possible d'examiner à cette occasion des directives concernant le marché du logement et l'offre de logements.

Prise en considération de la construction de logements d'utilité publique et à loyer modéré dans la stratégie tripartite de la politique suisse des agglomérations

Les cantons et les communes sont dotées de compétences étendues en matière d'aménagement du territoire, s'agissant de fournir une offre vaste de logements à loyer modéré. Or les moyens et les libertés que leur offre la loi sont souvent peu connus. La construction de logements à loyer modéré et d'utilité publique doit être intégrée à la stratégie

tripartite de la politique suisse des agglomérations afin de sensibiliser les autorités cantonales et communales. Par ailleurs, l'OFL est en train de concevoir à l'intention des cantons et des communes une « boîte à outils » qui décrira les avantages et les inconvénients des différentes aides et proposera des pistes de mise en œuvre illustrées par de « bons exemples ».

Prolongation du droit aux contributions aux frais de logement

Des contributions à fonds perdu sont versées pendant 19 ans à des ménages à revenu modeste (abaissement supplémentaire I) et pendant 25 ans à des personnes âgées ou handicapées (abaissement supplémentaire II) dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements prévu par la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Lorsque cette subvention est supprimée, les frais de logement augmentent considérablement, et bon nombre de ménages bénéficiaires sont contraints de rechercher une alternative meilleur marché, une quête laborieuse dans le contexte actuel du marché. La prolongation du droit aux contributions aux frais de logement, déjà prévue aujourd'hui dans la loi, permet de reporter la date de la hausse de loyer et d'étendre le temps nécessaire à la recherche d'un logement, une mesure qui profite à environ 10 000 locataires de condition modeste. Cette prolongation entraînera des charges supplémentaires estimées à quelque 40 millions de francs, qui se répartiront sur les années 2014 à 2024. Le Parlement devra avaliser à cet effet un crédit destiné à compléter le crédit-cadre existant. Les effets de cette mesure se déploieront à court et moyen termes.

Adaptation du Programme Bâtiments visant à mettre en œuvre des rénovations énergétiques les plus supportables possibles socialement et à maintenir des logements à loyer modéré

L'assainissement énergétique des logements locatifs entraîne en général des hausses de loyer nettement plus élevées que les économies faites sur les frais de chauffage, d'autant plus si d'autres améliorations énergétiques et qualitatives viennent judicieusement compléter un projet d'assainissement. Des contributions à fonds perdu aux frais d'investissement sont versées par la Confédération et les cantons dans le cadre du Programme Bâtiments pour inciter les propriétaires à procéder à des travaux d'assainissement. Les aides prévues par ce programme sont peu sollicitées sur le marché du logement locatif puisque mener une rénovation et un assainissement énergétique dans un quartier attrayant s'avère payant, même en l'absence d'incitations financières. Lorsque les logements ont été totalement rénovés, il arrive fréquemment que leurs anciens occupants fassent place à de nouveaux locataires en mesure de supporter un loyer majoré. Dans ces cas, on n'hésite pas à faire appel aux subventions du Programme Bâtiments. La situation est différente dans les endroits plus excentrés, où les assainissements énergétiques sont d'une criante nécessité, mais où le marché ne permet pas de répercuter les frais d'investissement. En pareil cas, les investisseurs hésitent à effectuer des rénovations, le jeu n'en valant pas la chandelle. On est donc en train d'examiner comment développer le Programme Bâtiments dans le domaine du logement locatif de manière que, dans les quartiers attrayants, les logements rénovés demeurent abordables pour leurs locataires et que, dans les endroits périphériques, l'investisseur soit assuré que les locataires pourront supporter des frais de logement majorés.

Transparence dans l'utilisation des subventions du Programme Bâtiments

En règle générale, les locataires d'un logement locatif ne savent pas si le propriétaire qui a réalisé un assainissement énergétique a demandé des subventions publiques, par exemple celles prévues par le Programme Bâtiments. Le doute plane chaque fois quant à savoir si l'investisseur ne se fait pas payer deux fois une partie des frais d'investissement, en la répercutant sur les loyers malgré la subvention. Selon la pratique du Tribunal fédéral, dans le calcul de l'augmentation de loyer, la subvention doit être déduite du montant de l'investissement augmentant la valeur de la chose louée. Ce principe doit être inscrit dans l'ordonnance sur le droit du bail afin de garantir que la subvention demandée figure impérativement dans la formule destinée à communiquer les hausses de loyer au locataire. Le DEFR soumettra cette modification de l'ordonnance au Conseil fédéral d'ici à l'automne 2013.

Indication du précédent loyer lors de la conclusion du contrat

Aux termes de l'art. 270, al. 2, CO, les cantons peuvent prévoir, en cas de pénurie de logements, de rendre obligatoire, sur tout ou partie de leur territoire, l'indication du précédent loyer dans un formulaire ad hoc pour la conclusion de tout nouveau bail, ce que plusieurs cantons (NW, ZG, FR, VD, NE, GE, ZH) ont fait. Il serait utile que la notification de ces informations importantes aux locataires à la conclusion d'un contrat de bail constitue la règle dans toute la Suisse. Cela permettrait d'augmenter la transparence sur le marché du logement locatif sans toucher aux droits des bailleurs. Cette mesure pourrait également avoir un effet atténuateur sur les prix. Toutefois, par souci d'équilibre, il convient d'examiner au préalable quelles autres améliorations du droit du bail pourraient être associées à cette nécessaire adaptation du code des obligations. Le DEFR dressera, d'ici à fin 2013, un rapport à ce sujet à l'intention du Conseil fédéral.

Les mesures écartées

Le Conseil fédéral a examiné avec soin les mesures suivantes et décidé de ne pas les mettre en œuvre ou de ne pas les poursuivre:

- promouvoir l'offre de logements à loyer modéré par des prêts sans intérêt ou à taux préférentiel versés directement aux maîtres d'ouvrage par la Confédération;
- vendre ou transférer les droits de superficie de biens-fonds appartenant à la Confédération ou à des entreprises liées à la Confédération qui ne sont plus utilisés;
- exonérer de la dette au titre de l'abaissement de base prévu par la LCAP les maîtres d'ouvrage d'utilité publique investissant dans le logement neuf ;
- participer au capital d'organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique;
- exempter le vendeur de l'impôt sur les gains immobiliers lorsque l'acheteur est un maître d'ouvrage d'utilité publique;
- accorder un droit de préemption sans limite de prix aux communes en faveur de la construction de logements d'utilité publique;
- octroyer des prêts sans intérêt ou à taux préférentiel pour la rénovation de logements locatifs;
- limiter les hausses de loyer lors du changement de locataire;
- interdire les congés donnés en vue d'augmenter le loyer;

- prévoir un droit de préemption pour les locataires et les coopératives qui se constituent;
- introduire un délai de domiciliation pour l'acquisition d'un logement.

Limitier les hausses de loyer lors du changement de locataire ou interdire les congés donnés pour augmenter le loyer, par exemple, sont des atteintes au droit du bail qui permettraient certes, à court terme, de conserver des logements à loyer modéré, mais qui seraient contre-productives à long terme. De telles mesures réduiraient l'attrait des investissements dans la construction de logements locatifs, pousseraient à négliger les travaux d'entretien et de rénovation, et inciteraient davantage à transformer les immeubles locatifs en logements en propriété.

Le Conseil fédéral n'envisage pas, principalement pour des raisons financières, d'activer les mesures d'encouragement prévues par l'actuelle loi sur le logement (prêts directs sans intérêt ou à taux préférentiel de la Confédération pour la construction ou la rénovation de logements locatifs ou en propriété, participation de la Confédération au capital de maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique).

S'agissant de la vente ou du transfert de droits de superficie, les biens-fonds d'armasuisse et de CFF Immobilier qui ne sont plus utilisés en lien avec des tâches principales ont été au cœur de débats politiques. L'examen de ce dossier débouche toutefois sur deux constats : premièrement, presque tous les biens-fonds appropriés du parc à disposition d'armasuisse sont transformés en collaboration avec les communes concernées en vue d'une affectation civile; deuxièmement, les CFF sont tenus d'assurer une gestion lucrative de leurs immeubles, eu égard à leurs objectifs stratégiques et à la convention sur les prestations qu'ils ont conclue avec la Confédération.

Les instruments de l'aide au logement de la Confédération

La politique du logement de la Confédération repose sur un mandat constitutionnel (art. 108 Cst.). La loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) a servi de loi d'exécution jusqu'en 2003. Elle a eu effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG). Depuis lors, la Confédération soutient uniquement la construction de logements d'utilité publique, en faisant intervenir les instruments suivants:

Elle approvisionne, par des prêts, un fonds de roulement géré à titre fiduciaire par les organisations faitières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. L'encaisse de ce fonds se montait à 419 millions de francs à la fin de l'année 2012. Celui-ci permet d'octroyer aux membres des prêts à taux préférentiel pour la construction, la rénovation et l'acquisition d'objets locatifs à loyer modéré.

Elle cautionne les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL). Avec les fonds ainsi obtenus sur le marché des capitaux, la CCL aide ses membres à financer la construction de logements à long terme et à des conditions avantageuses. Les 22 emprunts que la Confédération cautionne actuellement s'élèvent à 2186 millions de francs.

Elle soutient, au moyen d'arrière-cautionnements, les cautionnements de la Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation (CCH), laquelle contribue au financement de logements à loyer modéré. Le montant de ces arrière-cautionnements atteint actuellement près de 22 millions de francs.

Quelque 64 000 logements relèvent encore actuellement du régime de la LCAP. Ces dossiers couvrent généralement une période pouvant s'étendre jusqu'à 30 ans. L'aide revêt la forme de cautionnements et d'avances remboursables. En outre, des contributions à fonds perdu sous la forme d'abaissements supplémentaires sont versées aux locataires y ayant droit. En 2012, ces aides avoisinaient les 64 millions de francs.

Renseignements:

Ernst Hauri, directeur de l'Office fédéral du logement OFL
tél. 032 654 91 82

Département responsable:

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR