



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Office fédéral du logement OFL
Direction

Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes

Rapport du groupe de travail
2 décembre 2014

Sommaire

Condensé	3
1 Mandat et méthode de travail	6
1.1 Mandat du Conseil fédéral.....	6
1.2 Méthode.....	6
2 Appréciation de la situation du marché	7
2.1 Perspectives incertaines de l'évolution du marché	7
2.2 Un marché qui fonctionne bien sur fond de défis sociaux et écologiques	8
3 Soutien de groupes défavorisés dans le cadre de l'aide au logement	9
3.1 Nécessité d'agir et moyens d'aide.....	9
3.2 Aide à la pierre, aide à la personne ou mesures d'aménagement du territoire ?	10
3.3 Recommandations du groupe de travail.....	12
4 Rôle et responsabilité du secteur de la construction d'utilité publique.....	13
4.1 Principe du « donnant-donnant »	13
4.2 Recommandations du groupe de travail.....	15
5 Compétences en matière de politique du logement	16
5.1 L'approvisionnement en logements : thème transversal et tâche conjointe de la Confédération, des cantons et des communes.....	16
5.2 Proposition quant à la répartition des tâches	16
6 Densification : aspects relevant de la politique du logement.....	17
6.1 Concilier intérêts individuels et intérêts supérieurs	17
6.2 Agir sur la qualité, la diversité et la compatibilité avec la société.....	19
6.3 Recommandations du groupe de travail.....	20
7 Stratégie énergétique 2050 : aspects relevant de la politique du logement	21
7.1 Réduction de la consommation d'énergie dans les habitations	21
7.2 Approches envisageables	22
7.3 Recommandations du groupe de travail.....	23
8 Perspectives.....	23
9 Avis de la CDEP et de l'UVS	24

Condensé

Lors de la deuxième phase du dialogue en matière de politique du logement, le groupe de travail formé en été 2013 d'entente avec la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et l'Union des villes suisses (UVS) a procédé à une nouvelle appréciation de la situation du marché du logement, discuté des possibilités de soutien des acteurs les plus faibles sur le marché et des responsabilités y afférentes, et traité d'aspects de la densification et de la Stratégie énergétique 2050 liés à la politique du logement. Les principaux résultats des délibérations et les recommandations formulées par le groupe de travail sont consignés ci-après :

Soutien de groupes défavorisés dans le cadre de l'aide au logement

La récente évolution sur le marché du logement confirme que l'aide au logement fonctionne relativement bien d'une manière générale et dans une perspective nationale. Mais le marché reste tendu dans certaines régions, avec une pénurie de logements et des hausses prononcées des prix et des loyers touchant tant les groupes de population économiquement les plus faibles que la classe moyenne et les personnes ayant des besoins particuliers. L'aide à la pierre ou à la personne et les mesures d'aménagement du territoire dont disposent les pouvoirs publics sont des moyens leur permettant de contribuer, en complément du marché, à un approvisionnement approprié en logements de tous les groupes de population. S'appuyant sur un inventaire des avantages et des inconvénients des moyens d'encouragement, le groupe de travail estime que ces derniers ne devraient pas être mis en concurrence les uns avec les autres.

Réexamen et adaptation au besoin des mesures actuelles, complémentaires au marché, en faveur des groupes d'habitants défavorisés

Le groupe de travail recommande aux instances responsables au niveau de la Confédération, des cantons et des communes de poursuivre les mesures d'encouragement en place, de réexaminer périodiquement leur efficacité et de les adapter au besoin.

Etude de la possibilité d'introduire des mesures d'encouragement

Le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes qui n'ont actuellement pas mis en place de mesures d'aide au logement de procéder à une analyse périodique de la situation et d'étudier la possibilité d'introduire de telles mesures. Une attention particulière devrait être accordée ici à l'aide à la personne, aux mesures d'aménagement du territoire et aux conditions-cadre.

Ouverture de l'aide à la pierre à tous les investisseurs

Le groupe de travail recommande que tous les niveaux étatiques examinent dans quelle mesure des investisseurs à but lucratif pourraient eux aussi contribuer à améliorer l'offre de logements pour les demandeurs en situation économique difficile dans le cadre de l'aide à la pierre.

Rôle et responsabilité de la construction de logements d'utilité publique

La construction de logements d'utilité publique joue un rôle clé dans l'offre de logements à prix avantageux et comme partenaire des pouvoirs publics dans le contexte de la mise en œuvre de l'aide à la pierre. Pour son développement, le secteur dépend surtout de l'accès à des terrains appropriés. C'est pourquoi la majorité du groupe de travail se féliciterait que le Conseil fédéral poursuive l'idée d'un droit de préemption des communes en faveur de la construction de logements à prix avantageux ou d'utilité publique et mette davantage à la disposition de la construction de logements d'utilité publique les terrains que la Confédération et les entreprises qui lui sont proches n'utilisent plus. Le groupe de travail a en outre analysé les critiques dont a récemment fait l'objet la politique de location de communes et de maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Il souligne que tous les logements de maîtres d'ouvrage d'utilité publique ne sont pas des offres à loyer modéré. Ces acteurs du marché sont des investisseurs du secteur privé qui se distinguent notamment d'autres prestataires par leur choix de baser les loyers sur les coûts. Quand un soutien public est en jeu, le groupe de travail plaide pour l'application d'un principe « donnant-donnant » et pour plus de transparence.

Demande et contrôle d'exigences relatives à la location

S'agissant des logements subventionnés de manière ciblée et des droits de superficie avantageux, le groupe de travail recommande aux communes et aux cantons d'exiger, en contrepartie, des directives liées à la location et d'en contrôler périodiquement le respect.

Prise en considération des personnes défavorisées

Le groupe de travail recommande aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de mettre des logements à la disposition des plus démunis et, de manière ciblée, des personnes pour lesquelles l'accès au marché peut être limité pour diverses raisons.

Exigences relatives à la location dans le cadre de mesures d'aménagement du territoire

Dans le contexte de mesures d'aménagement du territoire visant à encourager la construction de logements, notamment en cas de définition de parts minimales de logements à prix avantageux dans les plans d'affectation, le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes d'examiner la possibilité de promulguer des directives liées à la location.

Appels d'offre publics pour les droits de superficie

Le groupe de travail recommande aux communes d'examiner la possibilité de lancer des appels d'offre publics pour les droits de superficie et leurs exigences respectives. On évite ainsi de favoriser des maîtres d'ouvrage particuliers lors de l'octroi de droits de superficie.

Responsabilités dans la politique du logement

Le groupe de travail a esquissé une proposition pour une répartition judicieuse du travail entre la Confédération, les cantons et les communes sur la toile de fond de la mise en œuvre de mesures d'encouragement et d'autres attentes en matière de politique du logement. Selon lui, la politique du logement n'est pas uniquement une tâche commune des trois niveaux étatiques qui doit donner la priorité à la coordination verticale de mesures. Il attire l'attention sur le fait que le logement est un thème transversal à chaque niveau étatique et plaide pour que les effets de mesures correspondantes sur l'approvisionnement en logements soient aussi pris en compte dans d'autres politiques comme la politique fiscale, la politique des transports et la politique de promotion économique.

Coordination de mesures

Le groupe de travail recommande à la Confédération, aux cantons et aux communes de se laisser guider par la répartition du travail esquissée dans le rapport pour leurs activités en matière de politique du logement.

Prise en compte de l'approvisionnement en logements

Le groupe de travail recommande à la Confédération, aux cantons et aux communes de tenir compte des effets respectifs d'autres politiques sur l'approvisionnement en logements.

Aspects de la densification en matière de politique du logement

Le groupe de travail soutient la stratégie de l'urbanisation vers l'intérieur qui doit permettre de mieux protéger les terres cultivées et la qualité du paysage. En de nombreux endroits, il existe des réserves suffisantes à l'intérieur des zones habitées pour accueillir une population croissante. La densification doit intervenir surtout là où une pression est exercée sur la demande et où un renouvellement se fait pressant. Mais elle est un défi que doivent relever non seulement les grandes villes et les villes de moyenne importance, mais encore l'ensemble des collectivités publiques. Dans l'optique des préférences résidentielles, on comprend que l'urbanisation vers l'intérieur éveille des craintes dans la population. Des formes appropriées de participation, des directives qualitatives et des mesures d'accompagnement sociopolitiques peuvent permettre de vaincre ces peurs. Développement vers l'intérieur ne doit pas être uniquement synonyme de « densification des constructions ». On ne s'approche pas de l'objectif global si les offres supplémentaires servent essentiellement à augmenter la consommation de surface habitable par personne. Dans une perspective de politique du logement, des exigences en matière d'aménagement du territoire et de droit de superficie sont donc importantes pour la densification. Néanmoins, il convient encore de faire en sorte que les logements soient utilisés de manière efficace.

Exigence relative à des utilisations minimales

Le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes d'étudier la possibilité de prescrire dans le plan d'affectation, pour des périmètres appropriés, une utilisation minimale à appliquer tant aux nouvelles constructions qu'aux immeubles de substitution.

Conceptions pour des logements attrayants en zones à forte densité

L'habitat en zones à forte densité doit être attrayant pour de larges couches de la population. Le groupe de travail recommande aux investisseurs et aux spécialistes de l'aménagement de développer des conceptions du bâtiment et des programmes des locaux répondant aux besoins diversifiés en matière d'habitat.

Incitations à déménager de logements devenus trop grands

Les grands logements ou les maisons individuelles peuvent devenir un fardeau notamment pour les personnes âgées. Ces logements recèlent simultanément un fort potentiel d'occupation plus efficace du sol. C'est pourquoi le groupe de travail recommande aux communes et aux cantons d'étudier le bienfondé de mesures de communication, d'organisation ou de nature financière visant à faciliter le déménagement des personnes et des ménages concernés dans de plus petits logements.

Garantie de la mixité en zones à forte densité

Densifier en remplaçant d'anciens logements et/ou en augmentant le degré d'utilisation du sol peut provoquer un mouvement d'éviction des demandeurs à bas revenu et des modifications indésirables des structures de quartier, une réalité qui explique le fréquent refus d'efforts dans ce sens. C'est pourquoi le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes d'étudier la possibilité d'octroyer des aides à la personne en zones à forte densité et/ou en cas d'augmentation du degré d'utilisation du sol et de définir une part minimale de logements à prix avantageux.

Taxe sur la plus-value pour le financement des infrastructures

Le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes d'examiner s'il serait possible de financer les surcoûts en matière d'infrastructures liés à la densification en instaurant une taxe sur la valeur ajoutée dégagée lors des modifications de zones.

Aspects de politique du logement de la Stratégie énergétique 2050

Réduire la consommation d'énergie liée à l'habitat est une attente centrale de la Stratégie énergétique 2050. Pour y parvenir, il faut accroître le taux d'assainissement du parc immobilier existant, d'où l'inquiétude de voir les loyers augmenter au point d'empêcher leur paiement par les acteurs les plus faibles du marché suite à des rénovations énergétiques. Le groupe de travail estime que ce problème n'est pas encore d'une grande acuité à l'heure actuelle en raison des faibles coûts du capital et de l'énergie. Mais la situation pourrait changer à long terme eu égard au vaste parc immobilier nécessitant une rénovation dans les villes. Les incitations à procéder à des assainissements devraient être suffisantes dans les sites attrayants vu la situation sur le marché. L'accent doit ici être placé sur des mesures d'accompagnement socialement supportables visant à empêcher des hausses de loyer excessives et des mouvements d'éviction. Le contexte est différent dans des régions périphériques où le marché ne permet souvent pas de répercuter les coûts d'investissement, ce qui explique qu'on y renonce à des rénovations énergétiques. Prenant appui sur un inventaire des mesures possibles, le groupe de travail estime qu'il ne faut pas mélanger les attentes relevant de la politique énergétique et celles liées à la politique sociale. Par exemple, des critères étrangers à l'énergie ne devraient pas figurer dans le Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons. Mais il faudrait intensifier les efforts visant à défendre avec succès tout à la fois les intérêts de politique énergétique et de politique du logement.

Etude de la possibilité d'octroyer une aide à la personne

Le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes d'envisager l'octroi d'une aide à la personne en lien avec des rénovations énergétiques dans des sites où la demande est importante.

Incitation à des rénovations énergétiques dans des régions où la demande est faible

Le groupe de travail recommande aux instances responsables de la Confédération et des cantons d'examiner quelles incitations seraient susceptibles d'encourager la rénovation énergétique d'immeubles d'habitation dans des régions où la demande est faible.

Perspectives

Le groupe de travail recommande de poursuivre le dialogue en adaptant la fréquence des réunions et, au besoin, la composition du groupe de travail et de soumettre à la fin 2016 un rapport sur les résultats des travaux au Conseil fédéral, à la CDEP et à l'UVS.

1 Mandat et méthode de travail

1.1 Mandat du Conseil fédéral

Le 15 mai 2013, le Conseil fédéral a mené une discussion sur la situation sur le marché du logement. Celle-ci est marquée par une demande soutenue qui, selon les régions, a entraîné de fortes tensions et des hausses de prix prononcées. Lors de cette discussion, le Conseil fédéral a constaté que la population reste très bien approvisionnée en logements, que le marché du logement fonctionne et qu'il n'y avait pas de besoin pour intervenir dans l'immédiat. Il a décidé de maintenir la politique actuelle du logement et de l'optimiser. Dans ce but, il a pris diverses mesures et attribué des mandats d'examen visant à la mise à disposition et au maintien de logements à prix avantageux. Mais le Conseil fédéral a également admis que la situation des personnes en quête de logement est difficile dans certaines régions, notamment urbaines, ce qui pouvait justifier, si la demande devait rester soutenue, des mesures particulières. C'est pourquoi il a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'entamer un dialogue en matière de politique du logement avec les cantons et les villes. L'objectif du dialogue consiste à mener des échanges sur la situation des marchés du logement dans les régions à forte demande et à étudier si des interventions complémentaires sont nécessaires en matière de politique du logement, et si oui, à quel niveau. Il s'agit de plus discuter des mesures de politique du logement des trois niveaux étatiques et de mieux les coordonner entre elles au besoin. Une enquête menée auprès des villes¹ réalisée durant l'été 2013 a notamment servi de document de discussion.

1.2 Méthode

Un groupe de travail réunissant des représentants des cantons de Zurich, Genève, Zoug, Fribourg, Vaud et Argovie ainsi que des villes de Zurich, Bâle, Lucerne, Nyon, Wädenswil et Lugano a été constitué, d'entente avec la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et l'Union des villes suisses (UVS). Le groupe de travail comprend en outre des représentants de la CDEP et du secrétariat de l'UVS. La Confédération y est représentée par le DETEC (ARE) et – durant la première phase du dialogue – le Secrétariat général du DFJP. La direction en est confiée au DEFR, représenté par l'Office fédéral du logement (OFL), dont le directeur préside le groupe de travail.

A la fin de 2013, le groupe de travail a soumis au Conseil fédéral un rapport sur la première phase du dialogue. Des prises de position du groupe de travail sur différentes mesures évoquées dans le cadre du débat sur la politique du logement étaient au cœur du rapport intermédiaire du 3 décembre 2013. Parmi ces mesures figuraient un droit de préemption des communes, restreint dans le temps et dans l'espace et sans limite de prix, en faveur de la construction de logements d'utilité publique, de même que, dans le droit du bail, des restrictions en présence de certaines conditions de marché concernant les résiliations pour cause de rendement insuffisant et les hausses de loyer lors d'une relocation. Le groupe de travail a aussi pris position sur les mesures dont le Conseil fédéral avait demandé l'examen approfondi le 15 mai 2013.

Le 15 janvier 2014, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport intermédiaire² et décidé notamment de renoncer, selon la recommandation du groupe de travail, à des interventions dans la formation des prix en matière de droit du bail. Par contre, il souscrit à l'idée d'améliorer la transparence sur le marché du logement en communiquant partout en Suisse les loyers précédents lors d'un changement de locataire ainsi que les motifs d'éventuelles hausses de loyer. Le 28 mai 2014, le Conseil fédéral a donc ouvert une consultation sur le projet d'une modification dans ce sens dans le code des obligations et, le 29 octobre 2014, à l'appui des résultats de ladite consultation, chargé le DEFR de rédiger un message comportant un projet de loi. Le 15 janvier 2014, le Conseil fédéral a en outre chargé le DEFR (OFL) et le DFJP (OFJ) d'examiner les conditions auxquelles un éventuel droit de préemption en faveur de la construction de logements à prix avantageux ou d'utilité publique pouvait être accordé aux communes. Enfin, le Conseil fédéral a décidé que le dialogue en matière de politique

¹ [Sondage sur la politique du logement des villes et des communes, UVS / OFL, novembre 2013](#)

² [Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes, Rapport intermédiaire du groupe de travail](#)

du logement devait être poursuivi et porter notamment sur le rôle de la Confédération, des cantons et des communes dans la politique du logement, les avantages et les inconvénients des différents moyens d'encouragement et les aspects liés à l'aménagement du territoire comme la mobilisation de potentiels de densification pour la construction de logements.

Dans la deuxième phase du dialogue, le groupe de travail s'est réuni lors de cinq demi-journées. La séance du 7 février 2014 a permis d'approfondir des thèmes qui n'avaient pu qu'être effleurés lors de la première phase. En ont fait partie les compétences et les rôles de la Confédération, des cantons et des villes dans la politique du logement ainsi que divers aspects de la construction de logements d'utilité publique. La rencontre du 11 avril 2014 était, sur la base de l'expérience acquise par la ville de Zurich et divers postulat de l'UVS qui ont servi d'impulsion, axée sur les questions de politique du logement touchant au développement vers l'intérieur et à la densification. De concert avec l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), le groupe de travail a examiné divers aspects de politique du logement de la Stratégie énergétique 2050 lors de sa séance du 27 juin 2014. Une discussion sur les avantages et les inconvénients de l'aide à la pierre et à la personne dans l'aide au logement a été menée à cette même séance, lors de laquelle les récents enseignements tirés par le canton de Bâle-Ville ont notamment pu être mis à profit. Le projet de rapport de l'OFL sur un éventuel droit de préemption des communes en faveur de la construction de logements à prix avantageux ou d'utilité publique a été débattu à la réunion du 21 août 2014 et a donné lieu à une première discussion sur de possibles recommandations du groupe de travail.

Le présent rapport résume les résultats des discussions et les réunit par thèmes. Le groupe de travail en a discuté à sa séance du 31 octobre 2014. Après une révision, les membres ont été consultés une fois encore par écrit. Les comités de la CDEP et de l'UVS ont pris position sur le rapport définitif et ses recommandations lors de leurs séances du 1^{er} décembre 2014.

2 Appréciation de la situation du marché

2.1 Perspectives incertaines de l'évolution du marché

Les tensions croissantes et les hausses de prix marquées selon les régions sur le marché du logement ont été surtout dues ces dernières années au décalage de l'offre et de la demande. L'offre a réagi avec un temps de retard à une demande qui a fortement augmenté du fait de la croissance démographique, des taux d'intérêt bas, de la diminution progressive de la taille des ménages et d'un environnement économique généralement positif. En 2013 a été atteint un volume de nouvelles constructions – 47 000 environ – qui a permis de répondre au besoin de l'évolution démographique.

Le groupe de travail a noté que de premiers signes d'accalmie avaient pu être observés au cours de l'année 2013. Le moniteur annuel « Libre circulation des personnes et marché du logement »³ a mis en évidence que les prix des logements nouvellement proposés continuaient certes d'augmenter mais nettement moins que les années précédentes. La catégorie de prix supérieure révélait une détente, alors qu'une demande en excès continuait à marquer les catégories de prix moyenne et inférieure. De plus, la détente dans le logement en propriété était plus nette que sur les marchés des logements locatifs, sur lesquels les tensions continuaient de croître dans la Région lémanique, la Suisse du Nord-Ouest et l'Espace Mittelland. Reconnues en 2012 comme standard minimal par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), les directives d'autorégulation des banques renforcées au 1^{er} septembre 2014 pourraient compliquer l'accès à la propriété et par là même doper encore la demande sur le marché des logements locatifs. Ces constats ont été confirmés par le dénombrement des logements vacants du 1^{er} juin 2014. Le taux de vacance à l'échelle suisse est passé de 0,96 % à 1,08 % en un an. Le 1^{er} juin, 45 748 logements étaient vacants dans le pays, soit 5740 unités de plus qu'un an auparavant. En hausse de 13 à 19 %, les logements destinés à la vente ont davantage progressé que les logements vacants voués à la location. Ce sont avant tout les offres dans la catégorie de prix supérieure qui ne trouvent pas preneur, ou avec un temps de retard seulement. Les disparités régionales sont par ailleurs notables : dans 14 cantons, le taux de logements vacants excède 1 % tandis qu'il est resté très bas surtout dans les cantons de Bâle-Ville (0,23 %) et de Bâle-Campagne

³ [Libre circulation des personnes et marché du logement – Evolution 2013, OFL 2014](#)

(0,32 %) ainsi qu'à Genève et à Zoug (0,39 % chaque fois). Il convient en outre d'observer que le taux de vacance reste très bas dans les grandes villes et que, dans certains cas, il a encore fléchi, comme à Lausanne, de 0,3 à 0,2 %.

D'après les estimations du groupe de travail, les perspectives de l'évolution du marché sont devenues plus incertaines suite à l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse lors du scrutin populaire du 9 février 2014. Outre l'évolution des taux d'intérêt et de la conjoncture économique, la façon dont l'initiative sera mise en œuvre devrait influencer fortement la situation future sur les marchés du logement. Suivant l'immigration nette ou la croissance démographique visées, le besoin de nouveaux logements devrait faiblir plus ou moins nettement. Une partie des investisseurs devrait interpréter le résultat de la votation comme un signal pour une demande de logements en baisse à moyen et long termes et faire preuve de retenue dans la conception de nouveaux projets. Toutefois, on constate pour l'heure une pénurie de possibilités de placements performants, ce qui explique que la production de logements gagne toujours du terrain. Le nombre des autorisations de construire délivrées au deuxième trimestre 2014 n'avait par exemple jamais été aussi élevé un deuxième trimestre depuis 1994. Mais si les activités de construction ralentissaient nettement à moyen terme, et si la croissance démographique restait contre toute attente élevée, les tendances actuelles de modération du marché, bienvenues pour les personnes en quête de logement, ne pourraient constituer qu'un bref intermède. Le retour d'un grand nombre de Suisses vivant en régions frontalières pourrait par exemple contribuer à une forte croissance démographique si les conditions-cadre relatives à leur domicile actuel devaient se dégrader.

Mais, de l'avis du groupe de travail, il ne faut également pas perdre de vue le scénario selon lequel un cycle économique favorable pourrait momentanément prendre fin et être suivi d'une phase de faible conjoncture intérieure et de faible croissance démographique. Comme de nombreux nouveaux logements arriveront sur le marché en 2014 et au cours des deux prochaines années, on ne peut pas exclure que le nombre de logements vacants continue d'augmenter. Des emplacements périphériques vers lesquels la construction s'est récemment déplacée vu l'offre de terrains disponibles, et où un excédent d'offre pourrait provoquer une nette correction des prix, en pâtiraient particulièrement.

2.2 Un marché qui fonctionne bien sur fond de défis sociaux et écologiques

De l'avis du groupe de travail, la récente évolution confirme que le marché du logement fonctionne relativement bien de manière générale, de grandes disparités apparaissant parfois selon les régions. Les signaux de prix ont encouragé les investissements et nettement étoffé l'offre. Il s'est avéré judicieux que le Conseil fédéral renonce à des interventions sur la formation des prix dans le droit du bail. On se félicite aussi des mesures visant à réguler le marché hypothécaire. Les directives correspondantes des banques ont comprimé la demande de logements en propriété et modéré l'évolution des prix dans ce segment. Mais des membres du groupe ont indiqué que, de toute évidence, certaines banques appliquaient l'autorégulation aussi aux projets de construction de logements d'utilité publique, même s'ils n'entrent pas dans les directives. L'Association des banquiers doit manifestement encore fournir des informations à ses membres à ce sujet.

Vu l'évolution récente du marché, on peut supposer que sans « chocs externes », on n'assistera pas à l'éclatement d'une bulle immobilière mais plutôt à un « atterrissage en douceur ». L'accès à la propriété du logement rendu plus difficile suite au durcissement de l'autorégulation – laquelle, conformément à une proposition du Conseil fédéral, doit encore être éventuellement renforcée par une restriction à la perception anticipée du deuxième pilier – devrait toutefois aussi avoir pour effet que la demande se concentre à nouveau davantage, à l'avenir, sur le secteur du logement en location, raison pour laquelle son évolution doit faire l'objet d'une observation particulière.

Des défis demeurent malgré l'accalmie momentanée du marché observée dans certaines régions et tout à fait indépendamment de l'évolution future du marché : les relever réclame non seulement un processus coordonné des trois niveaux étatiques, mais encore une collaboration transversale à chaque niveau. Dans ses délibérations, le groupe de travail a notamment exploré trois défis :

- L’approvisionnement des groupes économiquement les plus faibles et des personnes ayant des besoins particuliers en logements appropriés est l’objet central de la politique du logement. Les instruments adéquats et les recommandations pour la mise en œuvre au niveau de la Confédération, des cantons et des communes sont traités au chapitre 3. Le rôle particulier des maîtres d’ouvrage d’utilité publique à cet égard est présenté au chapitre 4, tandis que le chapitre 5 présente une répartition judicieuse des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes dans la politique du logement.
- Les futures activités de construction doivent nuire le moins possible au paysages et aux terres cultivées. La révision de la loi fédérale sur l’aménagement du territoire (LAT) a posé les jalons d’un « développement urbain vers l’intérieur ». Le chapitre 6 montre comment ce processus est considéré dans la perspective de la politique du logement et avec quelles mesures il peut au besoin être soutenu et accompagné.
- Une grande partie de l’énergie est consommée dans l’économie immobilière et dans le secteur du logement en particulier. Ce dernier joue un rôle clé dans le contexte de la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050. Les aspects de politique du logement de ladite stratégie sont clarifiés au chapitre 7, lequel discute encore des mesures d’accompagnement possibles.

3 Soutien de groupes défavorisés dans le cadre de l’aide au logement

3.1 Nécessité d’agir et moyens d’aide

En situation de marchés tendus surtout, le coût du logement peut surcharger les ménages disposant de moyens financiers modestes. Si la charge locative n’a guère évolué ces dix dernières années en moyenne, on a toutefois constaté récemment une hausse parmi les catégories à bas revenu. Par ailleurs, dans les régions où le marché est tendu, avec des hausses prononcées des prix et des loyers, non seulement les groupes économiques les plus fragiles, mais aussi la classe moyenne sont touchés. Cette évolution est problématique pour les ménages concernés et pour l’économie puisque de lourdes charges locatives peuvent avoir des effets défavorables sur elle, moins de moyens pouvant être consacrés à d’autres volets de la consommation, ce qui peut engendrer une certaine pression sur les salaires. La statistique de la charge locative moyenne par classe de revenu⁴ montre par exemple que la charge de la location sur le budget du ménage dépasse 25 % pour la classe de revenu de 4000 à 6000 francs. Des coûts trop élevés du logement peuvent provoquer des mouvements d’éviction et par là même la ségrégation et le mitage du territoire. Il convient aussi de noter que le manque de ressources financières n’est pas le seul élément susceptible d’entraver l’accès au marché. Ce dernier se fonde généralement sur une demande moyenne et néglige globalement les besoins particuliers, notamment des personnes âgées, des personnes avec handicap ou des familles nombreuses. Finalement, l’expérience montre que des discriminations à raison de la couleur de peau ou du contexte social notamment peuvent se produire sur le marché.

Pour le groupe de travail, un marché qui fonctionne bien, laissant une liberté de choix aux personnes en quête de logement, peut largement contribuer à réduire les problèmes soulevés. Ses membres s’accordent aussi pour dire qu’en particulier dans les régions où les marchés sont tendus, il faut des mesures complémentaires à l’approvisionnement fondé sur le marché pour aider les personnes de condition modeste en quête de logement et d’autres participants défavorisés sur le marché à accéder à un approvisionnement adéquat en logement et à des coûts du logement supportables comme l’exigent les articles 41 (aide sociale) et 108 (encouragement de la construction de logements et de l’accession à la propriété) de la Constitution fédérale (Cst.). Le groupe de travail a examiné en détail la question de savoir quelles mesures pouvaient permettre de répondre le plus efficacement aux attentes évoquées. Il a pris connaissance de la disponibilité d’un large éventail d’instruments qui a été mis en œuvre – et l’est toujours – au plan fédéral et dans certains cantons et villes. Il est utile ici de faire la distinction entre les mesures liées à l’objet et liées à la personne.

⁴ [Statistique de la charge locative moyenne par classe de revenu ; www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch)

Avec l'aide à la pierre, les pouvoirs publics soutiennent la mise à disposition et le maintien de logements à des prix abordables ou la mise à disposition de logements pour des personnes ayant des besoins particuliers. La cession de terrain en droit de superficie, le cautionnement, les prêts, les contributions aux coûts de construction ou en termes d'intérêts ou d'amortissement, ainsi que des participations financières aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique concernés, peuvent notamment être utiles pour mettre cette forme d'aide en œuvre.

Moyennant l'aide à la personne, les pouvoirs publics épaulent financièrement les personnes de condition modeste en quête de logement afin qu'elles puissent se loger de manière adéquate si possible sans que la charge locative ne devienne exagérée. Citons notamment l'allocation logement dans le canton de Genève et les contributions aux frais de loyer de familles dans le canton de Bâle-Ville. Au plan fédéral existe une « aide à la personne liée à la pierre », sous la forme des abaissements supplémentaires prévus par la loi du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), aide octroyée comme la réduction de loyer de modèles de prêt cantonaux uniquement aux ménages éligibles dans des logements bénéficiant du soutien des pouvoirs publics. Les coûts du logement versés en Suisse dans le cadre des prestations complémentaires de l'AVS/AI et de l'aide sociale (assistance) représentent une autre forme d'aide à la personne. D'après les informations de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), près de 500 millions de francs de prestations complémentaires sont chaque année versées au titre de l'aide au logement.

On a récemment envisagé – et parfois mis en œuvre – de manière accrue des instruments d'aménagement du territoire en vue de mettre à disposition des logements à des prix abordables. Le canton de Genève a par exemple délimité des zones dites de développement au sein desquelles les prix du terrain, les loyers et les prix des logements en propriété sont fixés par le canton. Cela doit permettre de construire des ensembles résidentiels denses, comprenant des logements adaptés aux besoins, et de faire en sorte que les bénéficiaires de l'aménagement ne profitent pas qu'aux investisseurs. La ville de Zoug a créé des zones spéciales au sein desquelles près de 50 % des logements doivent être à prix ou à loyer modérés. De plus, un bonus d'utilisation du sol de 10 % y est octroyé. Finalement, le 28 septembre 2014, les électrices et électeurs du canton de Zurich ont approuvé une modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions prévoyant d'autoriser les communes à prescrire à l'avenir une part minimale de logements à prix avantageux dans les projets résidentiels issus d'un changement de la zone d'affectation ou d'une augmentation du degré d'utilisation du sol. D'autres cantons poursuivent aujourd'hui déjà des approches d'aménagement du territoire en vue d'encourager la construction de logements à des prix abordables.

3.2 Aide à la pierre, aide à la personne ou mesures d'aménagement du territoire ?

Tout comme le débat public sur la forme « appropriée » de soutien sur le marché du logement, la discussion au sein du groupe de travail a été déterminée par des convictions normatives. Les personnes qui font confiance aux forces du marché pour un approvisionnement approprié en logements et qui rendent les restrictions et les interventions étatiques responsables de distorsions du marché misent généralement sur l'aide à la personne pour atténuer les problèmes de demandeurs économiquement faibles. Les personnes admettant que le bien « logement » et le marché du logement présentent des particularités n'autorisant pas toujours des comparaisons avec d'autres marchés ont tendance à privilégier des mesures des pouvoirs publics sous forme d'aide à la pierre. Une comparaison quant au fond, effectuée notamment à l'exemple des mesures mises en œuvre dans le canton de Bâle-Ville, montre cependant que les deux systèmes ont leurs avantages et leurs inconvénients.

Aide à la pierre : avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none">– Les besoins financiers peuvent être limités : Les charges des pouvoirs publics sont gérables via le volume d'encouragement.	<ul style="list-style-type: none">– Portée limitée : Part de logements subventionnés comme limite, préférence accordée à certains groupes de personnes, risque de « clientélisme »

Dialogue en matière de politique du logement

<ul style="list-style-type: none"> - Récupération garantie du capital (pas de prestations à fonds perdu). - Peu de coûts administratifs comparative-ment : Contrôle des prestations via « autorégulation » ou contrôles ponctuels. - Possibilité d'influer sur l'offre : Limites de coûts et de prix, standards énergétiques, conformité par rapport aux besoins des handicapés, « programme immobilier » pour groupes de demandeurs spéciaux, etc. - Effet durable : Maintien de l'affectation durablement possible 	<ul style="list-style-type: none"> - Occupations inadéquates possibles : Souvent pas d'adaptation du logement à des conditions individuelles changeantes (revenu, taille du ménage, etc.) - Effets d'aubaine possibles : Les objets auraient été établis ou renouvelés même sans soutien. - Distorsion possible du marché : Avec une part élevée de logements subventionnés, retrait possible des investisseurs ayant des buts lucratifs - Formation possible de « ghettos » : L'accumulation de personnes et ménages en difficulté peut renforcer la ségrégation. - Manque de maîtres d'ouvrage appropriés
--	--

Aide à la personne : avantages et inconvénients

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> - Supériorité réglementaire : Pas de perturbation du mécanisme du marché, les personnes nécessitant une aide conservent leur liberté de choix, pas de concurrence des investisseurs axés sur le rendement par d'autres bénéficiant d'un soutien public. - Grande précision : Accès à la prestation étatique pour le groupe cible uniquement, l'adaptation souple aux besoins (financiers) individuels, pas d'effets d'aubaine au niveau des bénéficiaires de prestations - Droit pour le groupe cible : Quiconque remplit les conditions peut bénéficier du soutien. - Mobilité des habitants et utilisation efficace du logement : Pas d'occupations inadéquates ou de sous-occupations de logements subventionnés par les pouvoirs publics - Encourage la mixité : Non seulement le parc subventionné mais encore l'ensemble du marché sont à disposition pour des logements à prix avantageux. 	<ul style="list-style-type: none"> - Danger de hausse des prix sur des marchés tendus : Hausse possible de loyers si les bailleurs tiennent compte du soutien étatique dans leurs calculs, effet d'aubaine du côté des bailleurs pouvant conduire à des « plafonds » - Charges financières comparativement élevées : Difficiles à budgétiser en raison du droit à la prestation - « Coûts administratifs » comparativement élevés : Le droit à la prestation doit être contrôlé. - Stigmatisation possible empêchant l'accès à la prestation : Comme les ayants droit ne veulent pas passer pour « pauvres », ils renoncent à la prestation. - Champ d'activité limité : Peu adapté pour des personnes discriminées et ayant des besoins particuliers.

Mesures d'aménagement du territoire : avantages et inconvénients

Ce n'est que récemment que des mesures d'aménagement du territoire visant à encourager le logement à prix avantageux se sont établies au plan régional. C'est pourquoi on sait encore peu de

choses sur leurs avantages et leurs inconvénients. Mais des modèles théoriques⁵ permettent de donner certaines indications, par exemple en lien avec la détermination de zones prévoyant des parts minimales d'offres à prix modérés : pour les pouvoirs publics, les mesures d'aménagement du territoire sont un instrument adéquat pour influencer le marché car les frais engendrés se résument aux charges administratives du contrôle des prescriptions. L'instrument pourrait déployer des effets sur des marchés où la demande est forte et conduire à davantage de logement à prix avantageux et à une bonne mixité des quartiers dans le contexte de classements de nouveaux terrains en zone à bâtir ou de hausses du coefficient d'utilisation du sol. Il est primordial que le propriétaire puisse obtenir un bon rendement en dépit de la construction obligatoire d'une part de logements à prix modérés. Dans le cas d'une application sans classements de terrains en zone à bâtir ni hausses du degré d'utilisation du sol, l'instrument devrait en revanche décourager les investissements car l'obligation de réaliser une part en logements à prix abordables est synonyme de perte de valeur du terrain à bâtir par rapport à un terrain non lié à une telle obligation. Si la perte de valeur est trop importante, le propriétaire foncier n'établira pas de logements.

3.3 Recommandations du groupe de travail

La discussion a mis en évidence que les divers moyens d'aide ne devaient pas être mis en concurrence les uns avec les autres. Suivant la situation et l'objectif visé, les instruments peuvent, séparément ou conjointement, apporter une contribution importante à l'approvisionnement des groupes défavorisés sur le marché. S'il s'agit de remédier exclusivement au problème du coût excessif du logement, l'aide à la personne semble plus judicieuse. Cela pourrait notamment être le cas lors d'investissements énergétiques ou d'autres investissements de rénovation avec lesquels l'aide à la personne donne une certaine sécurité aux investisseurs tout en permettant aux habitants de condition modeste de rester dans leur logement (cf. chapitre 7). Si l'on veut en revanche exercer un effet sur l'offre de logements et dénouer de manière ciblée une situation de pénurie dans ce domaine, les mesures liées à la pierre paraissent plus adéquates.

Une stratégie d'aide faisant intervenir simultanément les instruments de l'aide à la personne et à la pierre au niveau cantonal, ou complétant l'aide à la pierre existante de la Confédération par une aide cantonale ou communale à la personne, semble donc opportune. Voilà plus d'un an, le canton de Bâle-Ville a par exemple décidé d'une part d'encourager spécifiquement le logement d'utilité publique et d'autre part, de continuer à aider directement et de manière ciblée les personnes économiquement défavorisées. Les représentants du canton au sein du groupe de travail ont montré qu'une mise en œuvre sans entraves permettait de gommer certains désavantages de l'aide à la personne. Dans le canton de Bâle-Ville, les charges restent limitées car l'octroi des contributions aux frais de loyer passe par la même division administrative que la réduction des primes pour l'assurance obligatoire des soins. Le canton de Genève fait depuis longtemps appel aux aides à la pierre et à la personne ainsi qu'aux mesures d'aménagement du territoire. Les investisseurs relèvent toutefois que ces mesures et celles en vue de maintenir un logement à prix avantageux font atteindre un niveau réglementaire décourageant les investissements. Dans le canton de Zoug, l'introduction d'une aide à la personne a fait l'objet de débats voilà plusieurs années mais elle a été refusée en raison du coût estimé. Pour le canton de Vaud, les inconvénients d'une aide à la personne, à savoir les possibles effets d'aubaine au niveau des bailleurs, sont trop importants dans les conditions actuelles du marché. Délimiter des zones avec des parts minimales de logement à prix modérés est jugé plus opportun dans la perspective du maintien de quartiers avec une bonne mixité. Du point de vue de la Confédération, les contrôles périodiques de la politique du logement ont montré que l'on a toujours privilégié jusqu'à présent l'aide à la pierre. Et ce pas seulement en raison des coûts attendus, estimés dans les années 90 déjà entre 150 et 900 millions de francs par an suivant le modèle choisi et le taux d'utilisation. Une aide à la personne au niveau fédéral irait surtout à l'encontre des conceptions de la subsidiarité selon lesquelles des mesures à motivation sociopolitique entrent dans le groupe de tâches des cantons et communes. La Confédération ne pourrait pas effectuer un « réglage fin » en fonction des particularités régionales et locales.

⁵ [Logements à prix modérés à l'aide de mesures d'aménagement du territoire ? Analyse d'impact et recommandations, OFL, 2013](#)

Le groupe de travail a formulé les recommandations suivantes comme résultat de la discussion :

Réexamen et adaptation au besoin des mesures actuelles, complémentaires au marché, en faveur des groupes d'habitants défavorisés

Le groupe de travail recommande aux instances responsables au niveau de la Confédération, des cantons et des communes de poursuivre les mesures d'encouragement en place, de réexaminer périodiquement leur efficacité et de les adapter au besoin.

Etude de la possibilité d'introduire des mesures d'encouragement

Le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes qui n'ont actuellement pas mis en place de mesures d'aide au logement de procéder à une analyse périodique de la situation et d'étudier la possibilité d'introduire de telles mesures. Une attention particulière devrait être accordée ici à l'aide à la personne, aux mesures d'aménagement du territoire et aux conditions-cadre.

Ouverture de l'aide à la pierre à tous les investisseurs

Le groupe de travail recommande que tous les niveaux étatiques examinent dans quelle mesure des investisseurs à but lucratif pourraient eux aussi contribuer à améliorer l'offre de logements pour les demandeurs en situation économique difficile dans le cadre de l'aide à la pierre.

4 Rôle et responsabilité du secteur de la construction d'utilité publique

4.1 Principe du « donnant-donnant »

Comme l'a montré l'enquête menée auprès des villes en été 2013, on table en de maints endroits sur la construction de logements d'utilité publique pour remédier aux problèmes actuels d'assèchement du marché ; ce faisant, il convient de mentionner que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique ne sont pas les seuls à contribuer à l'offre de logements à prix avantageux. La construction de logements d'utilité publique joue un rôle central également en ce qui concerne la mise en œuvre des aides à la pierre de la Confédération, des cantons et des communes. La Confédération cautionne les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) et facilite ainsi des financements à des conditions avantageuses. En outre, il alimente par des crédits un Fonds de roulement grâce auquel des financements transitoires peuvent être octroyés en vue de l'acquisition de terrains, ainsi que de la construction, de l'acquisition et de la rénovation de logements. Les cantons, comme celui de Zurich, mettent aussi en œuvre leurs aides à la pierre en collaboration avec les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. En outre, de nombreuses villes et communes ont mis des terrains à la disposition de maîtres d'ouvrage d'utilité publique en vue de la construction de logements, soit en les vendant, soit en octroyant un droit de superficie. A titre d'exemple, la Ville de Zurich a passé, aujourd'hui, plus de 100 contrats de superficie avec des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Ces derniers temps, les médias ont fait état de cas de logements subventionnés occupés par les personnes qui seraient en mesure de supporter des frais de logement plus élevés. Bien que la polémique ait été attisée par des cas individuels et concernant des logements d'utilité publique, l'ensemble du secteur d'utilité publique et des activités d'encouragement des pouvoirs publics est rapidement devenu l'objet de la méfiance générale. Le groupe de travail estime nécessaire de préciser que tous les logements d'utilité publique ne sont pas des logements subventionnés permettant aux pouvoirs publics d'assurer le logement de groupes cibles définis. En fait, l'offre de logements d'utilité publique est composée de tous les logements appartenant aux organisations d'utilité publique, un critère défini à l'art. 37 de l'ordonnance du 26 novembre 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (OLOG). Ainsi, ces organisations doivent, de par leurs statuts, avoir pour but de mettre à disposition des logements à prix modérés, de limiter les dividendes conformément à la loi fédérale sur les droits de timbre, et d'interdire le versement de tantièmes. Par ailleurs, l'éventuel solde actif restant en cas de liquidation devra être affecté au but initial. La plupart des maîtres d'ouvrage d'utilité publique s'engagent en outre explicitement à respecter les principes de la « Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse »⁶ et, notamment, à appliquer des loyers fixés en fonction des coûts et à renoncer à

⁶ [Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse](#)

viser des bénéficiaires. Corollaire, les logements qu'ils proposent sont plus avantageux à moyen et à long termes que des logements comparables d'autres investisseurs. Des coopératives, des fondations, des associations et des sociétés de capitaux peuvent solliciter le statut d'organisation d'utilité publique au sens de la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG).

En soi, ce caractère d'utilité publique n'a rien à voir avec le fait d'être soutenu par les pouvoirs publics. Par contre, c'est une condition indispensable à l'obtention de prestations d'encouragement de la Confédération. A cet égard, le groupe de travail a constaté qu'en Suisse romande, on parle de logements d'utilité publique dès lors que le prix maximum de la location est fixé par les pouvoirs publics, et cela indépendamment du fait que l'investisseur soit d'utilité publique ou non. Toutefois, il doit l'être pour pouvoir solliciter, à l'heure actuelle, des prestations d'encouragement de la Confédération sur la base de la LOG.

Une partie de l'offre de logements d'utilité publique a bénéficié du soutien des pouvoirs publics, que ce soit sous la forme d'un octroi de droit de superficie ou d'une aide financière. En outre, le loyer de certains logements peut être abaissé de manière ciblée, comme lorsque des abaissements supplémentaires conformément à la LOG ou des prêts sans intérêt (canton de Zurich) sont alloués à certains logements de maître d'ouvrage d'utilité publique. Ces subventions sont liées à des limites de revenu et de fortune ainsi qu'à des prescriptions d'occupation. Il incombe à l'organe qui alloue la subvention de vérifier régulièrement le respect de ces conditions. Si ces dernières ne sont plus remplies, la subvention est supprimée.

La question de la contre-prestation exigible par les pouvoirs publics pour l'octroi d'un droit de superficie ou d'une aide financière fait régulièrement l'objet de discussions. En ce qui concerne le cautionnement des emprunts de la CCL et l'octroi de prêts du Fonds de roulement, le groupe de travail a pris connaissance du fait que la Confédération renonce, pour diverses raisons, à édicter des prescriptions d'occupation et à en contrôler le respect. Le soutien de cette dernière vise non seulement à abaisser le prix des logements, mais aussi à encourager les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique conformément à l'art. 108, al. 1, Cst. Ce mandat constitutionnel est à mettre sur le même pied que l'encouragement, formulé dans ce même alinéa, de l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinées à l'usage personnel de particuliers et dans le cadre duquel on n'envisage pas de prescriptions d'occupation, p. ex. en lien avec l'octroi d'allègements fiscaux. Malgré cela, la Confédération exige des prestations de la part de la construction d'utilité publique en contrepartie de son aide financière et se fonde, pour ce faire, sur l'autorégulation du secteur : la plupart des maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont tenus, de par leurs statuts, de louer leurs logements à des groupes cibles prédéfinis tels que des familles, des demandeurs économiquement faibles ou des personnes âgées. Des prescriptions d'occupation⁷ ont été édictées pour quelque 70 % des logements des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Elles ont généralement pour effet de rendre ces logements peu attrayants pour des personnes dont la situation financière est très bonne. L'accès d'un maître d'ouvrage à une aide en vertu de la LOG (qu'il s'agisse d'un prêt du Fonds de roulement ou d'un emprunt de la CCL) est lié aux dispositions légales concernant le caractère d'utilité publique et, en principe, à l'affiliation à une association faîtière réunissant des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, ce qui implique de se conformer aux principes de la Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Enfin, il convient de remarquer que les maîtres d'ouvrage ne possèdent pas des logements uniquement dans des régions où le marché est tendu. Par conséquent, pour certains de ces logements, des prescriptions d'occupation entraîneraient un risque élevé de vacance et des risques de perte pour la Confédération si le maître d'ouvrage propriétaire avait des difficultés financières.

Les pratiques des communes diffèrent en ce qui concerne l'octroi de droits de superficie. Souvent, la rente du droit de superficie semble se situer en dessous de la valeur du marché. Dans de tels cas, on a donc affaire à une subvention, ce qui laisse la possibilité d'exiger une contre-prestation. Dans le même temps, les droits de superficie ne sont souvent pas seulement liés à l'approvisionnement de certains groupes d'habitants, mais aussi à la mise à disposition de locaux supplémentaires (crèches, jardins d'enfants, etc.) ou d'exigences en termes de qualité (normes énergétiques) ou quantitatives

⁷ [Critères de location des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse, OFL, 2012](#)

(taille des logements, limites de coûts, etc.). Dans de tels cas, ces conditions se reflètent dans le montant de la rente du droit de superficie puisque la marge de manœuvre du promoteur est restreinte. Dans ce contexte, le groupe de travail a pris connaissance du fait que la Ville de Zurich a décidé tout dernièrement de lier la prolongation de droits de superficie à des prescriptions d'occupation. Encore peu d'expériences ont été réalisées en ce qui concerne l'imposition d'éventuelles conditions de location pour des logements dont les prix ont été fixés en fonction du plan d'affectation. Le projet de la Ville de Zoug n'a pas prévu de prescriptions à ce sujet.

4.2 Recommandations du groupe de travail

Dans la discussion, le rôle important qu'est appelé à jouer la construction d'utilité publique en ce qui concerne l'approvisionnement en logements des demandeurs les plus faibles, en particulier dans les villes, n'a pas été remis en cause, et il doit être maintenu. A cet égard, il convient avant tout de souligner la consommation de surface inférieure à la moyenne dans les logements d'utilité publique⁸. Pour le développement de ce secteur, il est essentiel de pouvoir accéder à des terrains constructibles et à d'autres bien-fonds. C'est pourquoi la majorité du groupe de travail se féliciterait que le Conseil fédéral poursuive l'idée d'un droit de préemption des communes et qu'il prépare un document à mettre en consultation sur la base du rapport discuté⁹. Le groupe de travail a également pris connaissance de la stratégie du DDPS en ce qui concerne l'avenir des parcelles d'armasuisse Immobilier qui ne sont plus nécessaires. Etant donné que 95 % des bien-fonds ainsi disponibles ne se trouvent pas en zone à bâtir, rares sont les surfaces qui peuvent être destinées au logement. Celles qui le sont font l'objet d'une collaboration étroite entre le DDPS et les cantons et communes concernées. Le département n'est pas opposé à la remise de terrains en faveur de la construction de logements à prix avantageux ou d'utilité publique si cela va dans le sens de l'intérêt des communes et que ces dernières créent les conditions légales de construction et d'aménagement du territoire nécessaires à cette fin.. Vu la situation, le groupe de travail estime que c'est aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique qu'il incombe de prendre contact avec les communes concernées et de leur faire part de leur intérêt éventuel. Le groupe de travail s'attend à ce que d'ici fin 2014, l'information soit tout aussi transparente en ce qui concerne la future politique immobilière des CFF et une éventuelle meilleure prise en considération des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

En ce qui concerne la question des prestations exigées en contrepartie des mesures d'encouragement, le groupe de travail souhaite davantage de transparence. Pour les aides financières de la Confédération allouées par l'intermédiaire d'organisations actuellement actives dans l'ensemble de la Suisse, il semble judicieux de s'appuyer sur l'autorégulation et la responsabilité du secteur. Même si la gestion des locations reste l'affaire des maîtres d'ouvrage, ces derniers devraient s'attacher à éviter les cas d'occupation inappropriés, ne serait-ce que parce que de telles erreurs sont susceptibles de jeter le discrédit sur l'ensemble du secteur. Lorsque des projets concrets sont encouragés par des communes et des cantons, il convient de réfléchir aux contre-prestations exigibles (p. ex. des prescriptions d'occupation) selon le type de soutien accordé et à l'organisation des contrôles. Les discussions ont débouché sur les recommandations suivantes :

Demande et contrôle d'exigences relatives à la location

S'agissant des logements subventionnés de manière ciblée et des droits de superficie avantageux, le groupe de travail recommande aux communes et aux cantons d'exiger, en contrepartie, des directives liées à la location et d'en contrôler périodiquement le respect.

Prise en considération des personnes défavorisées

Le groupe de travail recommande aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de mettre des logements à la disposition des plus démunis et, de manière ciblée, des personnes pour lesquelles l'accès au marché peut être limité pour diverses raisons.

Exigences relatives à la location dans le cadre de mesures d'aménagement du territoire

⁸ [Genossenschaftlich Wohnen, statistik.info 20/2004, Canton de Zurich](http://genossenschaftlich.wohnen.statistik.info/20/2004)

⁹ [Droit de préemption des communes - Rapport à l'attention du Conseil fédéral](#)

Dans le contexte de mesures d'aménagement du territoire visant à encourager la construction de logements, notamment en cas de définition de parts minimales de logements à prix avantageux dans les plans d'affectation, le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes d'examiner la possibilité de promulguer des directives liées à la location.

Appels d'offre publics pour les droits de superficie

Le groupe de travail recommande aux communes d'examiner la possibilité de lancer des appels d'offre publics pour les droits de superficie et leurs exigences respectives. On évite ainsi de favoriser des maîtres d'ouvrage particuliers lors de l'octroi de droits de superficie.

5 Compétences en matière de politique du logement

5.1 L'approvisionnement en logements : thème transversal et tâche conjointe de la Confédération, des cantons et des communes

La politique du logement est une tâche conjointe des trois échelons de l'Etat. Les structures qui la sous-tendent ont vu le jour dans les communes. Quelques cantons se sont ensuite emparés de la problématique. Et depuis plus de 40 ans, la Constitution attribue des compétences en matière de politique du logement à la Confédération. Les éventuelles nouvelles mesures prises à l'échelon communal, cantonal ou fédéral doivent – et c'est là une priorité – être coordonnées avec celles des autres échelons pour éviter toute redondance. Les cantons et les communes sont plus proches des problèmes et savent mieux que la Confédération comment les résoudre : c'est ce principe qui prévaut. Ainsi il incomberait aux cantons et aux communes de prendre des mesures d'aménagement du territoire pour encourager l'offre de logements à loyer ou à prix modérés. Mais la Confédération pourrait donner une impulsion en inscrivant dans la LAT le principe de l'encouragement de ce type de logements. Le groupe de travail a pris acte des propositions en ce sens dans le cadre de la deuxième étape de la révision de la LAT¹⁰. Il lui semble approprié que la Confédération n'encourage pas directement les projets d'utilité publique, mais qu'elle les soutienne par l'intermédiaire d'organisations actives dans toute la Suisse (CCL, organisations faitières).

Outre qu'elle est une tâche conjointe de la Confédération, des cantons et des communes, la politique du logement est un thème transversal à tous les échelons de l'Etat. D'autres secteurs politiques ont une influence sur l'approvisionnement en logements : l'aménagement du territoire bien sûr, mais aussi par exemple la politique des transports, la politique fiscale ou encore la promotion économique. Il est indispensable de coordonner le contenu des politiques adoptées dans tous ces secteurs avec la politique du logement. La Confédération, les cantons et les communes doivent, à l'échelle de leurs compétences et de leurs rôles respectifs, veiller à bien anticiper les conséquences d'autres politiques sur la politique du logement. La Confédération pourrait par exemple orienter davantage la stratégie immobilière des CFF sur l'approvisionnement en logements.

5.2 Proposition quant à la répartition des tâches

Le groupe de travail propose ci-après une répartition des tâches propre à permettre d'atteindre les objectifs visés.

Dans le droit du bail, la lutte contre les abus, d'ampleur nationale, porte sur toutes les situations d'abus. Le groupe de travail estime par conséquent qu'il est adéquat d'étendre l'obligation de communiquer le loyer précédent à toute la Suisse et de donner à la Confédération la compétence d'établir ou d'agréer les formulaires requis, comme le propose le Conseil fédéral. Les compétences cantonales inscrites dans le code des obligations (CO) se limitent aux sûretés fournies par le locataire et à la consignation du loyer. Les cantons ont en outre la compétence de donner force obligatoire aux contrats-cadre de baux à loyer mis au point par les associations de propriétaires et de locataires, ce pour autant que leur champ d'application se limite au territoire du canton ou à une partie de ce territoire (p. ex. le contrat-cadre pour le canton de Vaud). Les contrats-cadre supracantonaux requièrent quant à eux l'approbation de la Confédération (p. ex. le contrat-cadre romand).

¹⁰ Avant-projet de la deuxième étape de la révision de la LAT, ARE, octobre 2014

Le groupe de travail recommande la répartition des tâches suivante en matière d'encouragement du logement :

La Confédération

- soutient, en se fondant sur la loi sur le logement (LOG), l'activité d'organisations œuvrant à l'échelon du pays à la construction de logements d'utilité publique en leur versant des aides financières (soutien indirect) ;
- élabore et tient à jour des directives et des normes valables dans toute la Suisse et pouvant servir de référence pour les mesures cantonales et communales au même titre que la définition de l'utilité publique et les limites de coûts inscrites dans la LOG ou que le Système d'évaluation de logements (SEL) ;
- encourage l'innovation en fixant des objectifs de politique du logement pour soutenir les projets-modèles d'importance nationale, mais aussi dans le cadre de la mise en œuvre de la LOG ;
- fournit des données statistiques fiables (OFS) et observe l'évolution du marché ;
- élabore des bases de décision en matière de politique du logement ;
- assure l'échange d'expériences à l'échelon national en matière de politique du logement et la transmission de savoir-faire, et diffuse les bonnes pratiques.

Les cantons

- fixent le cadre légal et encouragent le cas échéant la construction de logements à loyer ou à prix modérés en ayant recours à des instruments d'aménagement du territoire ; sont tenus, dans les plans directeurs cantonaux, de s'exprimer en faveur d'une offre de logements couvrant tous les besoins, et en particulier en faveur de logements à loyer ou à prix modérés, couvrant les besoins des familles et des personnes âgées, si la nécessité d'intervenir dans ces domaines est démontrée ;
- mettent en œuvre au besoin leurs propres programmes d'incitation, coordonnés avec les activités menées à l'échelon fédéral.

Les villes et les communes¹¹

- mettent en œuvre, si nécessaire et dans la mesure permise par la législation cantonale, des mesures d'aménagement du territoire favorisant la construction de logements à loyer ou à prix modérés ;
- construisent éventuellement des logements elles-mêmes ;
- soutiennent au besoin la construction de logements d'utilité publique, par la cession de terrains constructibles ou de terrains en général ou par des participations au capital ;
- versent le cas échéant des contributions aux frais de loyer des ménages modestes.

Coordination de mesures

Le groupe de travail recommande à la Confédération, aux cantons et aux communes de se laisser guider par la répartition du travail esquissée dans le rapport pour leurs activités en matière de politique du logement.

Prise en compte de l'approvisionnement en logements

Le groupe de travail recommande à la Confédération, aux cantons et aux communes de tenir compte des effets respectifs d'autres politiques sur l'approvisionnement en logements.

6 Densification : aspects relevant de la politique du logement

6.1 Concilier intérêts individuels et intérêts supérieurs

Les surfaces bâties progressent à toute vitesse en Suisse depuis plusieurs décennies. Cette évolution s'explique notamment par la croissance économique, l'augmentation de la population, une prospérité grandissante, la réduction de la taille des ménages, le besoin accru de place, le développement des

¹¹ [Logement à prix avantageux – un kit d'options à la disposition des villes et des communes, OFL, 2013](#)

axes de transport, qui a rendu possible la mobilité croissante et la séparation du lieu de travail et du domicile. Cette croissance s'est souvent faite de manière désordonnée, par « mitage » de surfaces agricoles et d'habitats écologiquement précieux. Mais l'adoption de l'initiative sur les résidences secondaires, de l'initiative sur l'immigration de masse, ou encore de l'initiative sur la préservation des terres agricoles (Kulturlandinitiative) dans le canton de Zurich, est un signe que des pans entiers de la population n'adhèrent plus à cette construction galopante.

Sur le marché du logement, cette croissance « à l'horizontale » a servi de soupape dans les centres urbains soumis à une forte demande. Elle a contribué à la prospérité économique en soutenant l'ouverture des marchés et l'immigration, et, dans l'ensemble, à un meilleur approvisionnement en logements à des prix raisonnables. Si on y met fin, comme le réclament les auteurs des initiatives susmentionnées, il ne reste que trois options. Premièrement, accepter que la croissance économique fondée sur l'ouverture des marchés et l'immigration devienne plus faible. C'est dans cette direction que pointent l'initiative sur l'immigration de masse et, dans une mesure encore plus forte, l'initiative Ecopop, sur laquelle le peuple s'est exprimé le 30 novembre 2014. Deuxièmement, accepter une augmentation du prix du logement, car si la population continue d'augmenter fortement, les logements deviendront un bien plus rare, la conséquence en étant la poursuite de l'augmentation des prix, avec une accentuation des différences d'approvisionnement. Troisièmement, accroître l'offre de logements en procédant par densification des zones déjà bâties.

La LAT révisée, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, pose les jalons de la troisième option. La mise en œuvre incombe aux cantons, qui ont cinq ans pour mettre en évidence dans leurs plans directeurs la manière dont ils entendent parvenir à un bâti plus compact. Le groupe de travail a notamment pris acte de la décision prise par le peuple genevois lors de la votation du 9 février 2014 de fixer des densités minimales dans les zones en développement. L'exemple du canton d'Argovie montre qu'il est possible de faire face à la croissance de la population attendue pour les prochaines décennies en densifiant les zones déjà bâties. Le plan directeur cantonal, en cours de refonte, prévoit que les communes ne peuvent créer de nouvelles zones à bâtir que si elles adoptent des règles de densité minimale pour les zones déjà bâties. Des analyses menées dans le canton de Zurich ont montré qu'en théorie au moins, les réserves identifiées dans les zones déjà bâties pouvaient servir à loger jusqu'à 400 000 personnes de plus.

De l'avis du groupe de travail, le fait de fixer pour certaines zones des densités minimales plutôt que maximales est un pas important en direction de la densification. Mais il serait inopportun de s'en tenir à de pures formules mathématiques. Il est important de tenir compte des préférences de la population en matière de logement et des réalités sociales. On observe depuis plus d'un siècle une tendance à la « dédensification sociale », qui a d'ailleurs été soutenue par les milieux politiques. Face à des villes hétérogènes et densément peuplées, dans lesquelles la majorité de la population devait se satisfaire de peu de place et de conditions d'hygiène médiocres, on a complété les prescriptions en matière de construction par des objectifs d'« hygiène sociale » et des normes minimales, et encouragé la construction de logements. Le but était – et est toujours – de créer des conditions d'habitation qui, selon des critères internationalement reconnus, sont d'autant plus favorables que la surface par personne est importante, que le degré d'équipement est élevé et que la part du revenu disponible consacrée au logement est faible. Un idéal du « bien habiter » s'est fait jour, dans lequel le logement est strictement séparé du travail et de la sphère publique, et sert de plus en plus comme lieu de retraite pour les familles nucléaires, les couples et les personnes vivant seules, tout en étant un objet de représentation.

La maison individuelle est le symbole de cet idéal. Aujourd'hui, près de 58 % des logements à usage résidentiel sont des maisons individuelles. Elles sont particulièrement appréciées des familles, mais contribuent fortement à la consommation de surface une fois que les enfants ont quitté le domicile de leurs parents. Les milieux politiques incitent d'ailleurs à cette consommation. Dans certains cantons, les propriétaires peuvent retirer les pièces non habitées de la valeur locative de leur maison. De même, l'évolution divergente des loyers en cours et des loyers des logements proposés sur le marché incite les locataires à rester le plus longtemps possible dans leur logement devenu trop grand et favorise la consommation de surface. Enfin, la déduction d'impôts que peuvent faire les pendulaires favorise le mitage. Il est à noter dans ce contexte que, suite à l'acceptation lors de la votation populaire du 9 février 2014, de l'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infra-

structure ferroviaire (FAIF), les travailleurs salariés ne pourront plus déduire que 3000 francs au maximum de leur revenu annuel imposable (impôt fédéral direct) pour leurs frais de transport professionnels.

Les conflits d'intérêts potentiels sont légion, le principe supérieur de la densification s'opposant aux préférences individuelles et aux conceptions traditionnelles en matière de politique du logement. Conformément au baromètre immobilier (Immo-Barometer) 2012¹², outre le coût du logement, les critères « lumière et soleil » et « espace » sont les plus importants dans la recherche d'un logement. Si l'on considère en outre que le logement doit être strictement séparé de la sphère publique et être à l'abri des regards, on conçoit aisément que les efforts de densification éveillent la peur de perdre des acquis et suscitent le rejet d'une part importante de la population. Les arguments d'ordre écologique ne suffiront vraisemblablement pas à induire un changement de comportement.

De l'avis du groupe de travail, tous les acteurs du marché et les médias devraient propager un idéal conciliant les préférences individuelles et les avantages d'un habitat dense, de trajets courts et d'économies d'énergie potentielles. Cela requiert la mise au point et l'application de stratégies de communication pour y parvenir.

6.2 Agir sur la qualité, la diversité et la compatibilité avec la société

Il a été démontré au sein du groupe de travail à partir de l'exemple de la ville de Zurich que la densification des zones déjà bâties était en marche. C'est le cas dans les zones en développement, comme l'ouest zurichois, mais aussi dans les quartiers résidentiels existants. En tout, près de 1,5 million de mètres carrés de nouvelles surfaces habitables ont vu le jour à Zurich entre 2000 et 2012. La ville estime à près de 60 000 personnes l'augmentation probable de sa population d'ici à 2030. Les besoins en matière de logement et d'infrastructures pourront être couverts à partir des réserves existantes.

La ville s'est fixé l'objectif de gérer le processus de densification selon deux lignes directrices. Premièrement, elle entend conserver la diversité sociale et le mélange de populations dans les quartiers. Elle veut de ce fait favoriser la ségrégation volontaire, par exemple en étendant les options disponibles sur le marché du logement pour les immigrés, et empêcher la ségrégation forcée en mettant à disposition et en garantissant des logements abordables dans toutes les parties de la ville. Elle veut aussi miser en particulier sur la construction de logements d'utilité publique qui, selon les résultats d'une votation populaire, devront atteindre la proportion d'un tiers de tous les logements en location d'ici à 2050. Deuxièmement, elle accorde une importance particulière aux espaces ouverts dans le processus de densification. Ces espaces doivent pouvoir remplir une multitude de fonctions et apporter une vraie valeur ajoutée à la population.

Comme la ville de Zurich, la plupart des villes comptent une majorité d'appartements petits et vieux. La nécessité de les rénover, combinée au principe de la densification des zones déjà bâties, fera des démolitions-reconstructions un moteur de la densification en de maints endroits. Cette approche permet de mieux utiliser les terrains avec, en règle générale, plus de logements sur un même terrain et une meilleure efficacité énergétique. L'expérience faite en rapport avec les démolitions-reconstructions montre qu'elles augmentent surtout la densité de construction. Dans la ville de Zurich, la surface habitable a été multipliée par 2,1 suite à des démolitions-reconstructions, tandis que le nombre d'appartements a été multiplié par 1,2 et le nombre d'habitants par 1,5.¹³ La densité humaine est donc un peu plus élevée dans les nouveaux appartements, mais chaque personne dispose d'une surface habitable nettement plus grande. Mais si le remplacement des logements densifie nettement les constructions, il n'augmente que dans une moindre mesure la densité humaine, seule à même de réduire la pression sur les terres agricoles. Ce remplacement induit par ailleurs la perte de logements à loyer ou à prix modérés ; souvent, les habitants des anciens logements, plutôt modestes, sont obligés de quitter le quartier après les travaux.

Les projets de démolition-reconstruction réalisés montrent qu'il existe d'importantes réserves à de nombreux endroits, même avec les règles d'aménagement du territoire et de découpage en zones existantes ; elles résultent par exemple de la possibilité de construire des étages supplémentaires.

¹² [Immo-Barometer 2014](#)

¹³ [Bauliche Entwicklung durch Ersatzneubauten in der Stadt Zürich, 2011](#)

D'autres réserves seraient prêtes à être utilisées si on supprimait certaines limitations relevant du droit de la construction ou si on augmentait la densité d'utilisation autorisée. Mais la population locale est souvent méfiante à l'égard de la seconde possibilité, qu'elle pense être uniquement de nature à satisfaire les intérêts des investisseurs. Lorsque les bases légales le permettent, il est possible de contrer cet argument dans les zones où la demande est forte en fixant une proportion minimale de logements à loyer ou prix modérés, ce afin de rendre la densification socialement compatible.

Comme le souligne la Conférence tripartite sur les agglomérations (Confédération, cantons, villes et communes) dans sa stratégie pour une politique suisse des agglomérations du 7 juin 2013¹⁴, d'autres considérations qualitatives, outre l'intégration sociale, sont centrales et doivent être prises en compte dans les projets de densification, par exemple les aspects écologiques ou la coordination entre habitat et transports.

Enfin, la densification doit s'accompagner de solutions architecturales attrayantes et intelligentes. Les écoquartiers en Suisse romande, les projets innovants de certains bailleurs de logements d'utilité publique ou encore les recommandations en matière de planification de la haute école lucernoise en vue de favoriser l'essor des maisons plurifamiliales ayant les qualités des maisons individuelles¹⁵ sont autant d'exemples inspirants. La publication « Métamorphose » illustre de multiples manières comment densifier une maison individuelle en y accolant de nouvelles parties ou en construisant des étages supplémentaires¹⁶.

Le développement par densification des zones déjà bâties a pour conséquence une utilisation accrue des infrastructures et des espaces libres existantes, voire leur surcharge. Les coûts qui en résultent peuvent en partie être compensés par des redevances, notamment de raccordement. Pour les infrastructures, il est possible de prélever une taxe sur la plus-value, par des contrats d'infrastructure entre les pouvoirs publics et les privés, comme c'est déjà le cas aujourd'hui dans certains cantons et communes. Mais toutes les infrastructures (p. ex. les transports) ne s'y prêtent pas. On peut donc se demander si les acteurs privés qui profitent des avantages de l'augmentation de la densité d'utilisation autorisée ne devraient pas verser une taxe sur la plus-value pour financer les surcoûts en matière d'infrastructures..

6.3 Recommandations du groupe de travail

Le groupe de travail soutient la stratégie de densification des zones déjà bâties pour mieux préserver les terres agricoles et la qualité du paysage. Il existe suffisamment de réserves dans ces zones pour accueillir le surplus de population. Dans le cadre du dialogue mené, certains participants ont fait valoir que le potentiel de densification était déjà largement épuisé, par exemple à Genève, si bien que tôt ou tard il faudra débattre du classement de nouvelles zones en zones constructibles.

La densification doit avoir lieu en priorité dans les lieux où la demande et les besoins de rénovation sont forts. Mais c'est une tâche que toutes les collectivités doivent faire leur, et pas seulement les villes grandes et moyennes. En dehors des centres des villes, il existe de très nombreuses zones dans lesquelles une densification modérée et réalisée avec précaution permettrait d'accroître les qualités urbaines (multiplicité des usages, déplacements courts). Ce potentiel de densification existe aussi dans des quartiers de maisons individuelles, et il pourrait être exploité sans dénaturer les caractéristiques de ces lieux.

Si l'on prend en considération les préférences en matière de logement, il est compréhensible que le développement des zones déjà bâties suscite des peurs au sein de la population, qu'il importe de prendre au sérieux. Les défis à relever sont de taille. L'approche consistant à intervenir avec précaution, en fonction des structures architecturales et des réalités sociales de chaque ville, en impliquant la population locale dans le processus au moyen de mesures de communication et de participation (à l'exemple du canton de Vaud¹⁷) et en visant une valeur ajoutée non pour les seuls investisseurs mais pour une population plus large, serait sans doute fructueuse. La réussite des projets ne dépend pas

¹⁴ [Stratégie tripartite pour une politique suisse des agglomérations du 7 juin 2013](#)

¹⁵ [EFH > MFH, Planungsempfehlungen zur Entwicklung von Mehrfamilienhäusern mit Einfamilienhaus-Qualitäten, Hochschule Luzern, 2012](#)

¹⁶ M. Beyeler, Métamorphose – Transformer sa maison au fil de la vie, PPUR, 2014

¹⁷ [Canton de Vaud : Participation et logement – guide pour les communes vaudoises](#)

que de l'attrait des appartements disponibles, mais surtout de l'existence d'espaces publics et d'espaces ouverts¹⁸ de qualité.

Le développement des zones déjà bâties ne doit pas être pure densification architecturale. Une extension de l'offre qui aurait pour but principal d'augmenter la surface disponible par personne serait contraire aux objectifs supérieurs fixés. Les prescriptions en matière de densification relevant de l'aménagement du territoire et du droit de la construction sont certes importantes pour la politique du logement, mais les incitations à utiliser l'espace disponible de manière efficace, comme dans le secteur d'utilité publique, le sont aussi. A cet égard, le groupe de travail a pris acte de l'intention du canton de Bâle-Ville d'étudier, en collaboration avec l'OFL, les possibilités d'imposer les contribuables en fonction de la surface utilisée.. Il n'est pas possible de résoudre le problème du mitage seul avec une densification de constructions. Il émet les recommandations suivantes :

Exigence relative à des utilisations minimales

Le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes d'étudier la possibilité de prescrire dans le plan d'affectation, pour des périmètres appropriés, une utilisation minimale à appliquer tant aux nouvelles constructions qu'aux immeubles de substitution.

Conceptions pour des logements attrayants en zones à forte densité

L'habitat en zones à forte densité doit être attrayant pour de larges couches de la population. Le groupe de travail recommande aux investisseurs et aux spécialistes de l'aménagement de développer des conceptions du bâtiment et des programmes des locaux répondant aux besoins diversifiés en matière d'habitat.

Incitations à déménager de logements devenus trop grands

Les grands logements ou les maisons individuelles peuvent devenir un fardeau notamment pour les personnes âgées. Ces logements recèlent simultanément un fort potentiel d'occupation plus efficace du sol. C'est pourquoi le groupe de travail recommande aux communes et aux cantons d'étudier le bien-fondé de mesures de communication, d'organisation ou de nature financière visant à faciliter le déménagement des personnes et des ménages concernés dans de plus petits logements.

Garantie de la mixité en zones à forte densité

Densifier en remplaçant d'anciens logements et/ou en augmentant le degré d'utilisation du sol peut provoquer un mouvement d'éviction des demandeurs à bas revenu et des modifications indésirables des structures de quartier, une réalité qui explique le fréquent refus d'efforts dans ce sens. C'est pourquoi le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes d'étudier la possibilité d'octroyer des aides à la personne en zones à forte densité et/ou en cas d'augmentation du degré d'utilisation du sol et de définir une part minimale de logements à prix avantageux.

Taxe sur la plus-value pour le financement des infrastructures

Le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes d'examiner s'il serait possible de financer les surcoûts en matière d'infrastructures liés à la densification en instaurant une taxe sur la valeur ajoutée dérogée lors des modifications de zones.

7 Stratégie énergétique 2050 : aspects relevant de la politique du logement

7.1 Réduction de la consommation d'énergie dans les habitations

En 2012, 38,5 % de l'énergie consommée en Suisse a servi à chauffer les logements et à produire de l'eau chaude. La stratégie énergétique 2050 proposée par le Conseil fédéral fixe à 43 % la baisse de la consommation d'énergie par tête devant être atteinte d'ici à 2035. Les mesures visant à accroître l'efficacité énergétique des bâtiments revêtent donc une importance toute particulière dans la mise en œuvre de cette stratégie. La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) demande l'adaptation du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) pour que l'enveloppe des

¹⁸ [Les espaces ouverts dans les agglomérations, ARE / OFL 2014](#)

nouvelles constructions et la production de chaleur dans ces logements répondent aux normes Minergie en vigueur. Mais le seul moyen véritable d'atteindre les objectifs énergétiques est d'augmenter la part des bâtiments rénovés. Le Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons instaure des contributions à fonds perdus pour les personnes qui investissent dans la rénovation énergétique. La stratégie énergétique 2050 prévoit de faire passer les montants prévus à cet effet, issus de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ (conformément à la loi sur le CO₂), de 300 à 450 millions de francs.

Une étude commandée conjointement par l'OFL et l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et consacrée aux effets de la rénovation énergétique des bâtiments sur les loyers¹⁹ montre que le report des coûts auquel peuvent procéder les propriétaires conformément au droit du bail entraîne une augmentation des loyers généralement bien supérieure aux économies réalisées sur les frais accessoires du fait de la rénovation. Même les subventions issues du Programme Bâtiments qui, selon l'ordonnance révisée sur le bail à loyer, doivent impérativement être reversées aux locataires ne suffisent pas à couvrir la différence entre l'augmentation des loyers et les économies réalisées. On observe d'ailleurs sur le marché des locations que l'usage qui est fait des aides du Programme Bâtiments est très variable. Dans les lieux très demandés, les rénovations sont rentables même sans incitation financière, si bien que les propriétaires profitent d'un effet d'aubaine. Mais la situation est tout autre dans les régions périphériques, où le marché ne permet pas le report des frais d'investissement sur les locataires. Malgré les subventions et les avantages fiscaux, les propriétaires renoncent souvent à rénover leurs biens, car les locataires ne pourraient pas payer l'augmentation de loyers qui en résulterait et que certains logements risqueraient de rester vides. Dans ces circonstances, il paraît peu probable que la proportion de logements locatifs rénovés puisse augmenter à tel point que les objectifs d'économies d'énergie fixés dans la stratégie énergétique puissent être atteints dans toute la Suisse.

Fort de ce constat, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le DEFR de revoir la conception du Programme Bâtiments en rapport avec les rénovations énergétiques de manière à favoriser le maintien de logements abordables, à éviter autant que possible l'effet d'aubaine et à permettre d'atteindre les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie.

7.2 Approches envisageables

Le groupe de travail a débattu de diverses approches, dont la mise en œuvre pourrait passer par la loi sur l'énergie, par la LOG, par le droit du bail ou par le droit fiscal.

Dans la loi sur l'énergie, il serait envisageable :

- de fixer des priorités en matière d'encouragement ou de faire dépendre les contributions d'encouragement de la proportion de logements vides dans une localité ou d'autres indicateurs ;
- d'appliquer le principe de la couverture des coûts aux contributions d'encouragement, en comblant la différence, soit entre les coûts de rénovation du propriétaire et le montant qu'il peut reporter sur le locataire en pouvant escompter qu'il soit à même de continuer à payer son loyer, soit entre l'augmentation de loyer que doit supporter le locataire et les économies de frais accessoires qu'il peut réaliser ;
- d'instituer des règles selon lesquelles les contributions ne sont versées que si le propriétaire respecte certaines prescriptions en matière de loyer ou que si la rénovation a lieu sans résiliation du bail.

La LOG compte déjà des critères énergétiques destinés à encourager la rénovation de bâtiments. En développant les prêts directs qu'elle institue, on pourrait augmenter le nombre de rénovations socialement compatibles tout en tenant les objectifs d'économies d'énergie. Il serait également envisageable, à titre de mesure d'accompagnement des rénovations, de verser des aides à la personne dans les ménages qui remplissent certains critères de revenu, de fortune et de taille.

Certaines modifications du droit du bail pourraient contribuer à régler le problème : abaisser la proportion des frais pouvant être reportés sur le locataire en cas d'importantes réparations (actuellement 50

¹⁹ Publication prévue en janvier 2015

à 70 % conformément à l'art. 14, al. 1, OBLF), obliger le propriétaire à reverser au locataire une partie des avantages fiscaux dont il bénéficie, ou améliorer la protection du locataire contre la résiliation de son bail en cas de rénovations énergétiques.

La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) assimilent les investissements réalisés dans les immeubles privés au titre de l'économie d'énergie à des frais nécessaires à leur entretien et permettent leur déduction du revenu imposable (impôt fédéral direct). Les cantons peuvent prévoir la même équation dans leur législation fiscale. Il serait envisageable de modifier la LIFD et la LHID de manière à ce que ces investissements ne soient plus déduits du revenu imposable, mais directement des impôts à payer (crédits d'impôt). Le montant des économies fiscales réalisées ne serait plus fonction du barème d'imposition, ce qui limiterait l'effet d'aubaine. De plus, une telle règle favoriserait la prise en compte des avantages fiscaux exigée par le droit du bail. Les taux de déduction prévus dans la législation fédérale et dans certaines législations cantonales pour les immeubles commerciaux sont eux aussi très généreux. Le passage à un système de crédits d'impôt réduirait là aussi l'effet d'aubaine tout en incitant le propriétaire à mieux reporter ses avantages fiscaux sur ses locataires.

7.3 Recommandations du groupe de travail

Lors des discussions, certains participants ont indiqué que l'augmentation des loyers par suite des rénovations énergétiques n'était pas (encore) un problème grave, car les prix tant du capital que de l'énergie sont bas. Mais la situation pourrait changer à long terme, justement parce que de nombreux bâtiments doivent être rénovés, notamment en ville. Les rénovations énergétiques pourraient devenir rentables même pour les locataires, si le prix de l'énergie venait à augmenter. Il faut aussi noter que les rénovations énergétiques vont souvent de pair avec d'autres rénovations qui augmentent le confort et, partant, justifient les augmentations de loyer. En général, la part des rénovations énergétiques dans les coûts est plutôt faible. Les membres du groupe de travail s'accordent à dire que la situation varie selon les lieux : elle est toute autre dans les régions périphériques, où la demande est faible et où le marché incite peu à investir dans la rénovation des bâtiments.

Eu égard aux mesures possibles, le groupe de travail prend le parti de ne pas mélanger la politique énergétique et la politique sociale. Il faut selon lui éviter d'inclure des critères ne relevant pas de l'énergie dans le Programme Bâtiments. La loi sur l'énergie n'est pas l'instrument adéquat pour résoudre les problèmes de politique sociale découlant de l'augmentation des loyers suite aux mesures d'économie d'énergie. Il semble plus prometteur de veiller à ce que les frais de logement demeurent supportables pour les locataires en leur versant des aides à la personne. Le groupe de travail est également sceptique vis-à-vis des modifications du droit du bail et du droit fiscal évoquées. Il souligne à quel point ce genre de révisions est controversé du fait des intérêts contraires en présence et souligne qu'il est souvent impossible d'assurer une mise en œuvre à court ou à moyen terme. Le développement des prêts directs selon la LOG ne permettrait pas davantage selon lui, vu le niveau actuel des taux d'intérêt, d'atteindre les objectifs visés : le financement des rénovations ne pose pas de problèmes en général et la réduction des coûts serait sans doute très limitée, tant les taux d'intérêt sont bas. L'évolution plus modérée des loyers basés sur les coûts au sens de la LOG par rapport aux loyers des objets ne bénéficiant pas d'une aide n'y changerait pas grand-chose.

Etude de la possibilité d'octroyer une aide à la personne

Le groupe de travail recommande aux cantons et aux communes d'envisager l'octroi d'une aide à la personne en lien avec des rénovations énergétiques dans des sites où la demande est importante.

Incitation à des rénovations énergétiques dans des régions où la demande est faible

Le groupe de travail recommande aux instances responsables de la Confédération et des cantons d'examiner quelles incitations seraient susceptibles d'encourager la rénovation énergétique d'immeubles d'habitation dans des régions où la demande est faible.

8 Perspectives

Le dialogue mené jusqu'ici en matière de politique du logement a permis d'identifier les mesures nécessaires à l'échelon suisse et à l'échelon régional dans divers domaines touchant au logement et

d'émettre les recommandations qui s'imposent. Il a fait la preuve de son utilité en termes d'échange d'informations, échange qui à son tour contribuera à la coordination des mesures entre les différents échelons de l'Etat et les secteurs politiques concernés. L'évolution des marchés régionaux est devenue moins prévisible du fait des changements politiques intervenus. La conception future des relations entre la Suisse et l'Europe influencera de manière décisive la croissance de la population et la demande de logements. Il semble donc opportun et approprié de permettre à un groupe de travail composé de représentants des trois échelons de l'Etat et des régions de continuer à observer l'évolution du marché et d'émettre des recommandations relatives à la politique du logement si besoin est. Le groupe de travail souhaite de plus discuter en profondeur des défis qui se posent à l'interface entre la politique du logement et d'autres secteurs politiques, tels que le logement pour les personnes âgées, le logement dans les régions touristiques et les régions marquées par l'exode rural, ou encore les aspects de l'aménagement du territoire et de la densification qui ont trait à la politique du logement. Pour ce dernier point, il souhaiterait s'associer la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). Il recommande de poursuivre le dialogue, en adaptant le rythme des séances et éventuellement la composition du groupe de travail, pour présenter un rapport au Conseil fédéral, à la CDEP et à l'UVS d'ici fin 2016.

9 Avis de la CDEP et de l'UVS

Le Comité de la CDEP a pris connaissance du rapport du groupe de travail le 1^{er} décembre 2014 et convenu de le présenter et de le soumettre à discussion lors de l'assemblée plénière du 22 janvier 2015. La CDEP décidera de la suite à donner à cette occasion.

Le Comité de l'UVS a lui aussi pris connaissance du 2^e rapport du groupe de travail à l'intention du Conseil fédéral le 1^{er} décembre 2014. Les avis concernant le rapport et les recommandations ont été très positifs, si bien que le comité a décidé à l'unanimité et avec force conviction de la poursuite du dialogue en matière de politique du logement. Il estime que cette démarche est nécessaire d'une part parce que l'évolution du marché du logement est devenue plus incertaine suite à l'acceptation de l'initiative sur l'immigration de masse et que le dialogue mené au sein du groupe de travail permet aux acteurs étatiques d'observer le marché. D'autre part, il considère qu'une série de questions méritent d'être traitées en profondeur. Il importe selon lui notamment de s'interroger sur la possibilité d'affecter des terrains appartenant à la Confédération à la construction de logements d'utilité publique et de prendre en compte dans le dialogue la thématique du logement pour les personnes âgées.