



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
12 décembre 2016

Sommaire

1	Condensé	3
2	Mandat et méthode de travail	6
2.1	Mandat du Conseil fédéral.....	6
2.2	Mode de procéder	6
3	Création et maintien de logements à loyer ou prix avantageux	7
3.1	Positions sur les mesures prises au plan fédéral	7
3.2	Mesures de politique du logement des cantons et des villes	9
3.3	Détente du marché comportant des disparités régionales.....	9
3.4	Confédération: poursuivre la voie empruntée et consolider les instruments éprouvés.....	12
4	Nécessité d'agir à long terme sur la politique du logement	13
4.1	Approvisionnement en logements des demandeurs économiquement faibles	13
4.2	Approvisionnement en logements de la population ayant des besoins particuliers	14
4.3	Diminution de la consommation de ressources dans la construction et dans l'utilisation des logements	16
4.4	Préservation du peuplement des régions de montagne et des zones rurales	19
5	Les acteurs et leurs contributions à la maîtrise des défis	20
5.1	Les investisseurs et propriétaires de logements au premier plan	20
5.2	Rôle particulier des maîtres d'ouvrage d'utilité publique	20
5.3	Pouvoirs publics: piloter, négocier, promouvoir.....	22
6	Suite de la procédure	23
7	Positions de la CDEP et de l'UVS	24

Condensé

Le présent troisième rapport résume les résultats des consultations menées jusqu'ici par le groupe de travail constitué à l'été 2013 en concertation avec la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et l'Union des villes suisses (UVS). Durant la première phase du dialogue, le groupe de travail a été chargé par le Conseil fédéral de prendre position sur les éventuelles mesures susceptibles de mettre à disposition ou de préserver des logements bon marché, notamment dans les villes et les agglomérations. Le groupe de travail a dans sa majorité accueilli favorablement les mesures décidées par le Conseil fédéral, notamment la poursuite des engagements de cautionnement pour la construction de logements d'utilité publique ainsi que la révision partielle du droit du bail dans le cadre du Code des obligations, qui au final a été refusée par le Parlement. Le groupe de travail a pris connaissance de ce que le Conseil fédéral a vérifié l'opportunité de diverses mesures, sans toutefois y donner suite. Alors que dans le contexte des interventions dans la formation des prix en matière de droit du bail, il a porté un jugement positif sur les décisions correspondantes, le groupe de travail aurait salué une modification de la stratégie immobilière des CFF.

Les échanges conduits en permanence par le groupe de travail sur l'évolution du marché ont montré que pour les personnes en quête de logement, les conditions du marché s'étaient améliorées dans de nombreux endroits au cours des trois dernières années. Dans les régions grandement peuplées et économiquement fortes, le marché du logement locatif reste en revanche marqué par une demande excédentaire. L'offre est particulièrement insuffisante dans les segments de prix moyen et inférieur. A court et à moyen terme, il faut s'attendre à une poursuite de la détente du marché. Il n'y a donc à l'échelon national pas besoin d'une réorientation de la politique du logement, d'autant que quelques cantons ainsi que plusieurs villes et communes ont pris des mesures en vue de soutenir davantage les logements bon marché ou ont déjà mis en œuvre de telles mesures. Dans ce contexte, le groupe de travail prend également position sur l'initiative populaire «Davantage de logements abordables», qui, au moyen d'une modification de l'article 108 Cst., se propose de charger entre autres la Confédération d'augmenter massivement la part de marché de l'habitat d'utilité publique. Le groupe de travail soutient certes l'orientation de l'initiative, mais n'estime toutefois pas nécessaires sur le plan national les nouveaux instruments et objectifs proposés par l'initiative – à l'exception du droit de préemption postulé pour les cantons et les communes lors de la vente de terrains des CFF. Le groupe de travail suggère au Conseil fédéral de continuer dans la voie de l'encouragement à la construction de logements d'utilité publique dans laquelle il s'est engagé et de renforcer les instruments qui ont fait leurs preuves. Il recommande particulièrement au Conseil fédéral de poursuivre le déploiement au cours des années à venir, à l'aide de crédits supplémentaires, du Fonds de roulement qui est important pour le développement du secteur d'utilité publique.

De l'avis du groupe de travail, la politique du logement ne doit pas s'orienter sur les cycles du marché, mais sur les défis qui se poseront sur le long terme. Parmi ceux-ci, certains, évoqués ci-dessous, exigent une attention particulière.

Approvisionnement en logements des demandeurs économiquement faibles

En 2012, quatre ménages sur cinq touchés par la pauvreté dépensaient plus de 30% de leurs revenus bruts pour leurs frais de logement. Les ménages touchés par la pauvreté vivent aussi nettement plus souvent que les autres groupes dans des logements trop petits, dans des logements de mauvaise qualité ou dans de tels logements situés dans des endroits défavorables. Sur les marchés tendus au niveau régional, les membres de la classe moyenne peuvent eux aussi se trouver confrontés à des charges locatives trop élevées. Dans la catégorie des revenus de 4000 à 6000 francs, la charge du budget du ménage liée aux loyers a augmenté au cours des cinq dernières années et est actuellement d'environ 25%. Des frais de logement trop élevés risquent de mener à des évictions et donc à la ségrégation et au mitage. De l'avis du groupe de travail, la question centrale de la politique du logement reste l'approvisionnement en logements des groupes de population incapables d'accéder ou de se maintenir par leurs propres moyens au marché. Aucun signe ne montre que la sécurité matérielle de ces groupes est appelée à augmenter. Le groupe de travail s'est consacré de manière intensive au

soutien apporté sous la forme de l'aide à la pierre et aux personnes, ainsi qu'aux mesures d'aménagement du territoire susceptibles de contribuer de manière adéquate à l'approvisionnement en logements. Il est parvenu à la conclusion qu'en fonction de la problématique et du niveau étatique, les trois instruments pouvaient contribuer à atteindre le but et recommande donc notamment aux cantons et aux communes de réfléchir à l'introduction de mesures correspondantes.

Approvisionnement en logements de la population ayant des besoins particuliers

Le groupe de travail s'est penché plus précisément sur les personnes âgées ainsi que sur les réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire. Autant que possible, il convient de réagir à la proportion de personnes âgées, qui est appelée à croître dans l'avenir, sans proposer de solutions de logement spécifiques. Un point d'approche important est le "design pour tous": des appartements sans barrières architecturales situés à des endroits bien desservis et dans un environnement sûr, qui répondent aux besoins de toutes les générations. Il existe en outre dans toutes les classes de prix une pénurie d'appartements de 2 ou 3 pièces. Ceux-ci sont particulièrement demandés par les personnes âgées et pourraient inciter celles-ci à déménager de leurs appartements ou maisons individuelles devenus trop grands. Des mesures sont particulièrement nécessaires en ce qui concerne l'adaptation des logements existants. Dans le cas des personnes âgées, une transformation complète conduirait souvent à une perte du logement ou à des frais de logement que nombre d'entre elles ne seraient à même de payer. Une situation de logement adaptée est une condition sine qua non de l'intégration sociale et économique des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Toutes les parties prenantes, tout particulièrement les fournisseurs de logements, doivent renforcer leurs efforts pour qu'après avoir quitté les structures d'asile, ces personnes puissent accéder au marché ordinaire du logement. Des solutions de logement spécifiques doivent être écartées compte tenu de l'objectif d'intégration.

Diminution de la consommation de ressources dans la construction et dans l'utilisation des logements

La diminution de la consommation de ressources dans le logement est un grand défi dans le contexte des objectifs de politique climatique, de la Stratégie énergétique de la Confédération ainsi que de la protection des terres cultivées et des paysages. Le développement intérieur ne doit pas uniquement porter sur "la densification des constructions". Les prescriptions imposées par l'aménagement du territoire et le droit de la construction pour la densification sont certes importantes. Mais, de plus, l'espace de logement doit être utilisé aussi efficacement que possible. Il existe un potentiel dans ce sens, qu'il s'agit toutefois de mieux exploiter non pas par des interventions sur le marché, mais sur la base du volontariat et au moyen d'un renforcement des activités d'information et de médiation. Parmi les mesures d'augmentation de l'efficacité énergétique abordées dans le cadre de ses consultations, le groupe de travail n'en considère aucune comme susceptible de mener au but. Il porte donc également un jugement critique sur le nouveau paragraphe de l'article 108 Cst. contenu dans l'initiative populaire mentionnée plus haut sur les assainissements énergétiques.

Préservation du peuplement des régions de montagne et des zones rurales

Dans les régions de montagne structurellement faibles et les zones rurales, la disparition des emplois, l'exode et le vieillissement de la population se traduisent par des logements vides, et les investissements dans les rénovations se font toujours attendre. Dans les initiatives et programmes en faveur de ces régions, l'encouragement à l'utilisation des logements ne joue pratiquement aucun rôle. Une offre de logements attrayante est pourtant à même de soutenir l'implantation et la préservation d'emplois. Les potentiels de l'utilisation des logements en tant qu'impulsion au développement sont encore peu exploités. Avec la numérisation et le développement des réseaux électroniques, les régions structurellement faibles peuvent se positionner comme "région de repli" dans laquelle on habite temporairement ou se consacre à un travail créatif. De même, pendant certaines phases de la vie, divers groupes de la population pourraient être convaincus d'opter pour le "logement en périphérie". La condition nécessaire en est cependant que les régions structurellement faibles se conçoivent comme des espaces complémentaires des espaces métropolitains et acceptent des impulsions venant de l'extérieur sous forme d'immigration.

Dans une économie de marché, la maîtrise des défis abordés incombe au premier chef aux investisseurs et aux propriétaires de logements. Les pouvoirs publics doivent orienter les activités du marché dans la bonne direction en instituant les conditions cadres légales adéquates, mais aussi par des informations, des négociations et des activités d'encouragement. Le partage du travail existant en matière de politique du logement a fait ses preuves. Le groupe de travail demande à la Confédération, aux cantons et aux villes de poursuivre leur engagement en matière de politique du logement tout comme les échanges sur cette politique.

1 Mandat et méthode de travail

1.1 Mandat du Conseil fédéral

Le 15 mai 2013, le Conseil fédéral a mené une discussion sur le thème de la libre circulation et du marché du logement. A l'époque, la situation sur ce marché était marquée par une demande soutenue en particulier par l'immigration et qui, selon les régions, a entraîné de fortes tensions et des hausses de prix notables. Lors de cette discussion, le Conseil fédéral a constaté que la population reste très bien approvisionnée en logements, que le marché y relatif fonctionnait et qu'il n'y avait pas de besoin d'intervention immédiate. 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 par ailleurs de discuter des mesures de politique du logement des trois niveaux étatiques et de mieux les coordonner entre elles au besoin.

1.2 Mode de procéder

Un groupe de travail réunissant des représentants des cantons de Zurich, Genève, Zoug, Fribourg (jusqu'à fin 2014), Vaud, Argovie et Valais (depuis 2015) ainsi que des villes de Zurich, Bâle, Lucerne, Nyon, Lugano, Wädenswil (jusqu'à fin 2014) et Bassersdorf (depuis 2015) a été constitué 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). Le groupe de travail comprend en outre des représentants de la CDEP et du secrétariat de l'UVS. La Confédération y était représentée par le DETEC (ARE) et – jusqu'à fin 2013 – par le Secrétariat général du DFJP. Participaient de surcroît à certaines séances, en fonction des thèmes abordés, des représentants de l'OFEN, de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) ainsi que de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). La direction du dialogue est confiée au DEFR, représenté par l'Office fédéral du logement (OFL), dont le directeur préside le groupe de travail.

Jusqu'à présent, le dialogue a eu lieu en trois phases au cours desquelles le groupe de travail a tenu en tout 13 séances d'une demi-journée. Lors de chacune de ces rencontres, un à deux thèmes prioritaires étaient généralement abordés, pour lesquels des experts externes étaient invités à fournir leur analyse. De plus, les résultats de diverses études ont servi de base à la discussion.

Pendant la première phase, les positions prises par le groupe de travail sur différentes mesures évoquées dans le cadre du débat de politique du logement étaient au cœur du rapport adressé au Conseil fédéral à fin 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 17 décembre 2014, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du groupe de travail concernant la deuxième phase du dialogue. Ce rapport consignait en particulier des prises de position du groupe à propos de l'évolution du marché du logement, des moyens de soutien des acteurs les plus faibles de ce marché et des responsabilités qui y sont liées, ainsi que de certains aspects de la densification et de la Stratégie énergétique 2050 en rapport avec la politique du logement.

Le groupe de travail s'est réuni à cinq reprises pendant la troisième phase, qui recouvre les années 2015 et 2016. Chaque séance a permis un échange sur l'évolution du marché au plan régional ainsi

qu'une information mutuelle au sujet des développements de la politique du logement au niveau de la Confédération, des cantons et des villes. Hormis des aspects de l'habitat relevant de l'aménagement du territoire (densification), le groupe de travail a traité plus en détail les thèmes suivants: "logement pour personnes âgées" et "les réfugiés et le logement". Il a débattu par ailleurs de l'initiative populaire annoncée "Davantage de logements abordables" et en a évalué les conséquences (voir à ce sujet les développements sous chapitre 3.4). Enfin, les défis s'annonçant pour la politique du logement dans les régions structurellement faibles de Suisse ont également été discutés.

Le présent rapport résume les résultats de ce dialogue de quatre ans. Sur la base de la discussion menée en 2013 par le Conseil fédéral, les mesures qui depuis lors ont été débattues, décidées ou mises en œuvre font l'objet d'une récapitulation et d'une évaluation au chapitre 3. Ces mesures pour la création et le maintien de logements à loyer ou à prix modérés existent au plan fédéral (chapitre 3.1), ainsi que dans les cantons et les villes (chapitre 3.2). Le chapitre 4 met en lumière les principaux défis qui, de l'avis du groupe de travail, se posent à long terme dans le domaine de l'habitat. Le chapitre 5 est consacré aux acteurs du marché du logement et aux contributions que ceux-ci doivent fournir pour relever les défis.

2 Création et maintien de logements à loyer ou prix avantageux

2.1 Positions sur les mesures prises au plan fédéral

La forte croissance démographique apparue surtout après l'introduction de la libre circulation complète des personnes en l'an 2007, la diminution persistante de la taille des ménages, le vieillissement de la population, les améliorations du revenu ainsi que le bas niveau des taux d'intérêt ont suscité au cours des dernières années une vigoureuse demande de logements. L'offre a certes réagi, mais avec retard. C'est pourquoi, dans les régions et agglomérations urbaines économiquement attrayantes, le taux de logements vacants a régressé et les prix ont augmenté. La hausse des prix fut spécialement marquée pour les maisons individuelles et les logements en propriété, mais sensible aussi en ce qui concerne les logements locatifs nouvellement proposés sur le marché.

Se fondant sur une note de discussion émise par le DEFR, le Conseil fédéral s'est penché en date du 15 mai 2013 sur la situation du marché du logement et a examiné de multiples mesures pouvant contribuer à la mise à disposition ou au maintien de logements à conditions abordables. Le groupe de travail a pris acte avec satisfaction de ce que le Conseil fédéral ait décidé et mis en œuvre les mesures suivantes.

Mesures du Conseil fédéral: mise en œuvre

Décision formelle

<i>Prise en considération de la construction de logements d'utilité publique et à loyer modéré dans la stratégie tripartite de la politique suisse des agglomérations</i>	<i>Intégrée en date du 1.7.2013 dans la stratégie révisée</i>
<i>Extension du champ d'application des prêts du Fonds de roulement à l'acquisition de terrains</i>	<i>Modification de l'ordonnance sur le logement, OLOG, en vigueur depuis le 1.1.2014</i>
<i>Prolongation du droit aux contributions aux frais de logement selon LCAP, de 19 à 21 ans</i>	<i>En vigueur depuis le 1.1.2014</i>
<i>Assouplissement des conditions régissant les prêts à taux préférentiel du Fonds de roulement</i>	<i>Directive du département, en vigueur depuis le 1.1.2014</i>
<i>Obligation de transparence et de transmission des subventions sollicitées</i>	<i>Modification de l'ordonnance sur le bail à loyer, OBLF, en vigueur depuis le 1.7.2014</i>
<i>Crédit-cadre pour des engagements conditionnels dans l'aide au logement pour les années 2015 -2021</i>	<i>Message du 20.8.2014, Arrêté fédéral du 9.3.2015</i>

<i>Révision partielle du droit de bail dans le CO, notamment l'obligation d'indication du précédent loyer lors de la conclusion du contrat</i>	<i>Message du 27.5.2015</i>
--	-----------------------------

Le groupe de travail estime que les mesures du Conseil fédéral ont des significations et des effets très différents. Pour la continuité de l'aide au logement au plan fédéral, le crédit-cadre approuvé par le Parlement au printemps 2015 et destiné à cautionner les engagements conditionnels au titre de cette aide est d'une grande importance. Une majorité du groupe de travail a également considéré pertinente et importante la nouvelle réglementation que le Conseil fédéral a souhaitée dans le Code des obligations, selon laquelle le loyer précédent et le motif d'une éventuelle hausse du loyer doivent être indiqués dans tout contrat de bail conclu sur l'ensemble du territoire national, ce afin d'obtenir une plus grande transparence. Dans son rapport intermédiaire du 3 décembre 2013 à l'attention du Conseil fédéral, le groupe de travail avait majoritairement recommandé cette mesure. Les partisans de cette recommandation regrettent que les deux Chambres fédérales ne soient pas entrées en matière, au cours de l'année 2016, sur le projet du 27 mai 2015 présenté à cet effet par le Conseil fédéral.

En outre, le groupe de travail a pris acte du fait qu'après un examen approfondi, le Conseil fédéral a décidé de ne pas poursuivre diverses mesures. Alors que dans le contexte des interventions dans la formation des prix en matière de droit du bail, il a porté un jugement positif sur les décisions correspondantes, le groupe de travail se serait félicité d'une modification de la stratégie immobilière des CFF, afin que davantage de terrains appropriés puissent être affectés à la construction de logements d'utilité publique ou abordables, ainsi qu'à l'obtention de zones artisanales à prix avantageux.

Mesures examinées en détail et rejetées ou non poursuivies

<i>Interventions dans la formation des prix en matière de droit du bail (limitations d'augmentations de loyer lors de la relocation, interdiction ou limitation de résiliations pour cause de rendement insuffisant)</i>	<i>ACF du 15.1.2014: sur recommandation du Dialogue en matière de politique du logement (1er rapport intermédiaire), il est renoncé à cette mesure</i>
<i>Rendre plus accessibles les terrains de la Confédération convenant à la construction de logements abordables ou d'utilité publique</i>	<i>Notice d'information du 15.8.2014 du DDPS à l'attention du CF concernant des terrains d'armasuisse ACF du 1.4.2015: Objectifs stratégiques assignés aux CFF par le Conseil fédéral pour la période 2015-2018, sans adaptation dans le secteur immobilier</i>
<i>Droit de préemption accordé aux communes en faveur de la construction de logements à prix avantageux</i>	<i>ACF du 17.12.2014 (il est renoncé à son introduction pour le moment)</i>
<i>Promotion de la construction de logements à loyer ou prix modérés au moyen de mesures d'aménagement du territoire</i>	<i>Après la procédure de consultation relative à la 2e étape de la révision de la LAT, cette mesure n'est pas poursuivie</i>
<i>Adaptation du Programme Bâtiments, pour que les logements abordables soient conservés</i>	<i>Mesures d'assainissement énergétique des bâtiments dans le secteur des logements locatifs, rapport du Conseil fédéral du 6.4.2016</i>

Les réactions des groupes d'intérêts face aux mesures décidées par le Conseil fédéral ont été diverses, comme l'on pouvait s'y attendre. Ainsi, l'Association des locataires et les partis de gauche ont accueilli positivement le fait que les causes des locataires devraient être mieux prises en compte et que l'on veille à obtenir une transparence accrue. Les mesures d'aide adoptées par le Conseil fédéral n'allaient cependant pas assez loin aux yeux de l'Association des locataires, qui a donc lancé en septembre 2015 l'initiative populaire "Davantage de logements abordables" (voir 3.4). Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique se sont réjouis de l'intention manifestée, à savoir de rendre possible la construction en plus grand nombre de logements à conditions avantageuses et d'utilité publique et, avant

tout, d'améliorer l'accès aux terrains. Par contre, les propriétaires fonciers et les partis de droite ont mis en garde contre un excès de bureaucratie et contre des interventions étatiques inutiles sur le marché du logement.

2.2 Mesures de politique du logement des cantons et des villes

L'enquête réalisée en été 2013 par l'OFL et l'UVS auprès des membres de cette association avait montré que la politique du logement déclenche un débat intense dans les villes. Entre le début 2012 et la mi-2013, des interventions ou initiatives portant sur cette politique ont été déposées dans près de la moitié des villes ayant répondu à l'enquête. Ceci fut le cas même à 90 pour cent dans les villes de plus de 50'000 habitants. Comme le tableau de l'Annexe 1 le présente, ces débats se sont poursuivis dans les villes et les cantons, et diverses mesures visant une augmentation de la part de logements abordables ont été décidées et mises en œuvre.

On relèvera par exemple au plan cantonal la nouvelle loi sur l'aide au logement de Bâle-Ville, qui est entrée en vigueur le 1er juillet 2014; la modification de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire acceptée par le peuple zurichois le 28 septembre 2014, qui permet aux communes de prescrire une part minimale de logements à loyer ou prix modérés lors du déclassement ou du classement de zones; le "paquet du logement" adopté par le Grand Conseil vaudois en mai 2016, qui prévoit notamment un droit de préemption des communes, paquet qui doit cependant encore être soumis en votation populaire cantonale en février 2017; la décision du Grand Conseil neuchâtelois de septembre 2014 de mettre à disposition un crédit de 18 millions francs pour la promotion de la construction de logements d'utilité publique; ou le "piano cantonale dell'alloggio" conférant désormais au canton du Tessin un instrument lui permettant de mieux contrôler le marché du logement et, en particulier, le segment à prix avantageux.

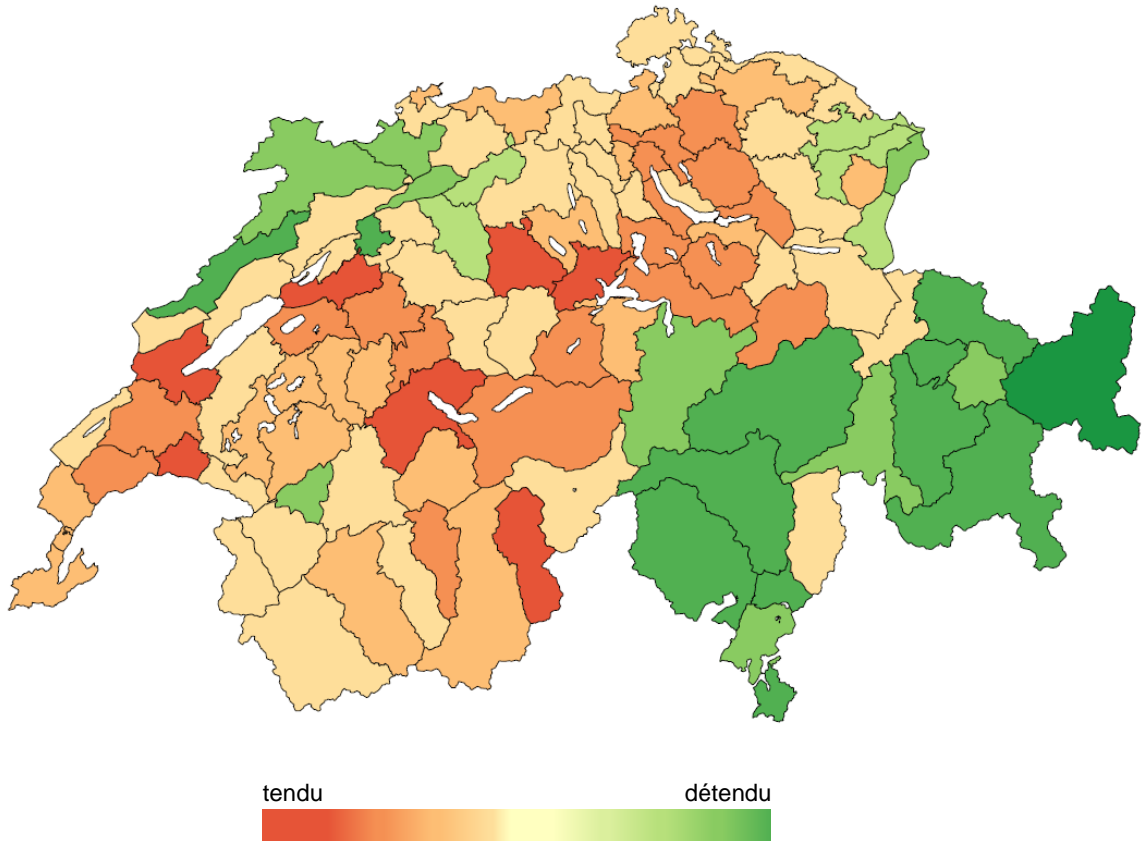
Au niveau communal, c'est avant 2013 déjà qu'à Zurich et Lucerne, il avait été décidé d'augmenter dans les prochaines années la part de logements à loyer et prix modérés des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les citoyens de la ville de Berne ont approuvé en mai 2014 l'initiative "Für bezahlbare Wohnungen" (pour des logements abordables). A Saint-Gall, un règlement sur l'aide au logement a été édicté en novembre 2013, et les villes de Zurich et Lausanne ont respectivement augmenté en 2013 et 2015 le capital de leurs maîtres d'ouvrage œuvrant à la mise à disposition de logements bon marché. Ces exemples prouvent que même au niveau cantonal et communal, les vœux exprimés en matière de politique du logement sont débattus et que, de surcroît, des mesures sont mises en œuvre dès qu'existent un besoin et un consensus politique.

2.3 Détente du marché comportant des disparités régionales

Dans son échange mené en continu au sujet de la situation du marché du logement, le groupe de travail a constaté une évolution à l'échelle nationale au cours des quatre dernières années, de grosses disparités apparaissant toutefois dans cette évolution selon le canton et la région en question.

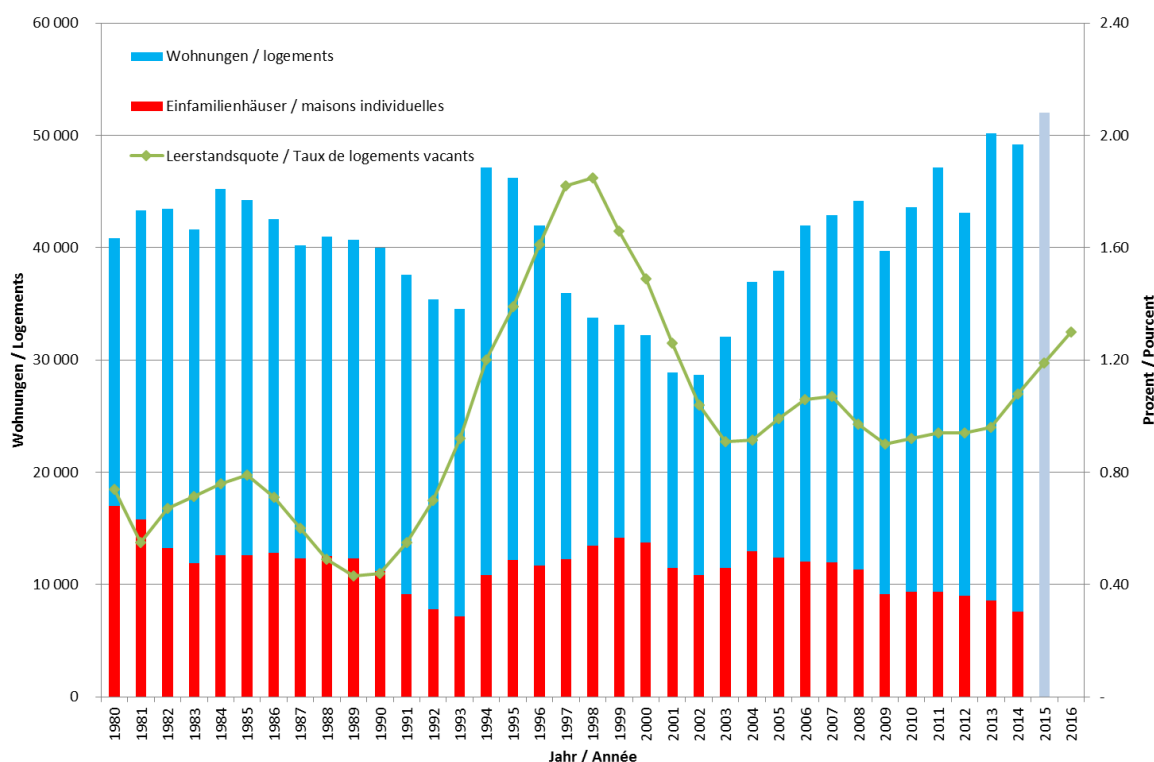
Le nombre des logements vacants est passé de 0,94 pour cent en 2012 à 1,30 pour cent durant l'année en cours. Au 1er juin 2016, il y avait en Suisse 56'581 logements vacants, soit 5'436 unités de plus que l'année précédente, et 17'234 de plus qu'en 2012. Sur les logements restant libres en 2016, près de 20 pour cent sont proposés à la vente et 80 pour cent au bas mot sont des logements locatifs. La hausse du nombre de logements vacants était récemment supérieure à la moyenne dans le segment locatif ainsi que, d'une manière générale, dans de nouvelles constructions. En ce qui concerne les logements locatifs, il y a cependant lieu d'observer comme auparavant un net excédent de la demande dans de nombreuses régions, spécialement dans la catégorie de prix moyens à inférieurs¹.

¹ [Libre circulation des personnes et marché du logement - Evolution en 2015, OFL 2016](#)



Tension sur le marché du logement de location – segment moyen (OFS: ESPSA; Meta-Sys: Adscan)

La détente du marché au plan national se révèle également dans l'évolution des prix. La hausse des prix de l'offre que l'on pouvait observer dans tous les segments du marché depuis le début du millénaire s'est nettement ralentie ou la tendance s'est déjà inversée dans les segments des prix supérieurs et dans certaines régions. Ceci n'est pas seulement vrai pour les loyers proposés sur le marché. Pour les maisons individuelles et les logements en propriété, le durcissement des conditions d'octroi de crédits hypothécaires - opéré par deux fois - ainsi que le niveau de prix atteint déploient des effets avant tout dans des situations centrales et des segments de prix supérieurs. Le danger d'une bulle immobilière semble écarté dans le secteur de la propriété du logement. Ceci implique cependant un effet secondaire: l'accession à la propriété est devenue nettement plus difficile pour de jeunes familles et ménages.



Activité dans les nouvelles constructions et évolution du taux de logements vacants de 1980 à 2016 (OFL/OFS)

La détente du marché évoquée est avant tout imputable à deux facteurs: d'abord, la production annuelle de logements après 2012 (43'000 unités) a crû très sensiblement et atteint depuis lors un volume de près de 50'000 unités par an. La construction de logements locatifs a augmenté fortement. Ceci en premier lieu parce que, en raison du durcissement des directives régissant l'octroi de crédits pour la propriété du logement, la demande se focalise à nouveau davantage sur le segment de la location; d'autre part, dans le contexte d'intérêts et de rendements de faible niveau, il existe une véritable pénurie de placements et une forte demande d'immeubles de rendement, surtout de la part des investisseurs institutionnels. En conséquence, les prix de tels immeubles ont subi une hausse très sensible et le danger de formation d'une bulle dans ce secteur a augmenté.

Deuxièmement, la demande de logements a faibli et la croissance démographique s'est ralentie. On peut constater un net recul de l'immigration en 2016. Durant les neuf premiers mois, le solde migratoire de la population étrangère résidente permanente s'est réduit de 18 pour cent au bas mot par rapport à la période de l'année précédente. Cette évolution est aussi bien imputable au ralentissement de l'immigration (-6,9%) qu'à la recrudescence de l'émigration (+4,7%).

La détente du marché présente de fortes disparités en fonction de ses segments et des régions. Dans 7 cantons (VS, NE, JU, GL, SG, NW et ZG), le nombre de logements vacants a légèrement diminué, alors que dans tous les autres cantons, une hausse a été constatée. Dans 18 cantons, le taux se situait au 1er juin 2016 au-dessus du seuil de 1 pour cent. Comme par le passé, des taux très bas (moins de 0,5%) étaient enregistrés dans les cantons de Zoug, Genève et les deux Bâle, ainsi que dans près d'un quart de la totalité des communes. Parmi ces dernières figurent notamment les villes de Zurich et Lausanne, avec des taux respectifs de 0,22 et 0,29 pour cent. Par conséquent, dans les régions très peuplées et économiquement fortes de Bâle, Zurich/Suisse centrale et de l'Arc lémanique, le marché du logement est marqué par un excédent de la demande, et il existe toujours une pénurie d'offres dans les segments de prix moyens et inférieurs.

2.4 Confédération: poursuivre la voie empruntée et consolider les instruments éprouvés

Les récents changements intervenus sur le marché du logement ont eu pour effet de masquer quelque peu le thème du logement, tant au niveau politique que médiatique. Mais le débat sur la politique du logement se poursuit et exprime des positions de principe souvent inconciliables: quiconque est persuadé que l'Etat doit autant que possible ne pas se mêler de l'approvisionnement en logements et laisser celui-ci aux forces du marché considère que les mesures appliquées en ce domaine vont déjà trop loin. Par contre, celui ou celle qui est d'avis que l'approvisionnement fondé sur l'économie de marché engendre finalement des évolutions socialement indésirables telles que des coûts du logement surfaits, la ségrégation sociale et la consommation excessive des ressources est déçu du déroulement des débats sur la politique du logement et exige une plus forte influence de l'Etat. C'est notamment l'avis des auteurs de l'initiative "Davantage de logements abordables". Celle-ci a été déposée le 18 octobre 2016. Elle demande une modification de l'article 108 Cst. et reprend diverses mesures que le groupe de dialogue a aussi examinées, mais qui n'ont pas eu de suites au plan fédéral. Ceci concerne en particulier un droit de préemption des communes en faveur de l'habitat d'utilité publique, la politique immobilière de la Confédération et des entreprises qui lui sont proches (les CFF avant tout), ainsi que le maintien de logements à loyer modéré en lien avec les programmes visant à encourager les assainissements (énergétiques).

Le renforcement de la construction de logements d'utilité publique exigée par l'initiative est certes une demande judicieuse pour la majorité du groupe de travail. Mais le taux minimal de 10% demandé à l'échelon national pour la part des logements d'utilité publique nouvellement construits n'est pas compatible avec les très fortes disparités du marché au plan régional et entraînerait pour les pouvoirs publics des charges financières excessives. S'agissant des instruments proposés également, le besoin n'existe pas sur l'ensemble du territoire national. Là où un tel besoin existe, les cantons et les villes ont la possibilité d'agir. Ceci est notamment vrai pour le droit de préemption des communes en faveur de l'habitat d'utilité publique. Les cantons ont aujourd'hui déjà le pouvoir d'introduire ce droit, elles n'ont pas besoin pour cela d'une délégation de compétence de la Confédération.

Pour la majorité du groupe de travail, l'initiative contient - comme déjà mentionné - un élément qu'il considère non dénué de tout fondement: les terrains des CFF se trouvent souvent en des zones où se manifeste un grand besoin de logements à loyer modéré. Les sites en question étaient souvent auparavant la propriété de pouvoirs publics et les CFF ont pu les acquérir à des conditions favorables. Ces terrains ont enregistré dans l'intervalle - compte tenu avant tout des mesures de valorisation prises par les pouvoirs publics - un fort accroissement de leur valeur. La majorité du groupe de travail verrait donc d'un bon œil que les pouvoirs publics jouissent d'une position plus forte lors de la vente des terrains des CFF, ce qui pourrait être réalisé en accordant à cet effet un droit de préemption, comme le demande l'initiative, en faveur des cantons et des communes.

S'agissant du cœur de l'initiative, soit le renforcement de l'habitat d'utilité publique, le groupe de travail plaide pour la continuité et la consolidation de la politique menée jusqu'à présent à l'échelon fédéral: il recommande au Conseil fédéral de ne pas se limiter à la poursuite du cautionnement des emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements CCL, comme cela a été fait avec le crédit-cadre alloué en 2015. Il faudrait également consolider le deuxième instrument d'aide, le Fonds de roulement en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, et le doter en conséquence de nouveaux crédits au cours des prochaines années. Les prêts accordés au débit de ce fonds représentent d'abord une aide initiale importante pour de jeunes maîtres d'ouvrage d'utilité publique; ils peuvent ainsi contribuer à ce que ce secteur maintienne au moins sa part du parc de logements et, par conséquent, ils peuvent favoriser la mixité sociale souhaitée dans les villes. Grâce aux standards énergétiques de haut niveau liés à l'octroi de ces crédits, les maîtres d'ouvrage qui en bénéficient soutiennent de surcroît et de manière exemplaire les objectifs de la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération. Des mesures judicieuses au plan cantonal et communal peuvent et doivent compléter cette "aide de base", là où en existe le besoin.

3 Besoin d'intervention à long terme sur la politique du logement

A moyen terme, une nouvelle détente du marché devrait se manifester si la croissance démographique continue à régresser et si l'évolution des revenus ne génère pas ou peu d'impulsions de la demande. L'offre devrait réagir avec quelque retard à l'évolution de la demande, l'activité dans le domaine de la construction de logements neufs devrait donc rester forte durant les deux ou trois prochaines années. Pour la majorité des demandeurs de logement, la situation aura ainsi tendance à s'améliorer. Et il n'y a aucune raison pour les milieux politiques de prendre des mesures efficaces à court terme. Le groupe de travail estime que la politique devrait se focaliser sur la maîtrise des défis qui se posent à long terme au secteur du logement. Lors de ses délibérations, le groupe de travail a examiné en détail quatre de ces défis:

- Approvisionnement en logements adaptés et abordables pour la population dotée de faibles moyens financiers
- Approvisionnement en logements pour la population connaissant des besoins particuliers, notamment les personnes âgées et les réfugiés
- Réduction de la consommation des ressources dans la construction et dans l'utilisation des logements
- Préservation du peuplement des régions de montagnes et des zones rurales

3.1 Approvisionnement en logements des demandeurs économiquement faibles

L'approvisionnement des groupes de population incapables d'accéder par leurs propres moyens au marché demeure le principal défi de la politique du logement que la Confédération, les cantons et les communes ont à relever à l'avenir encore.

Le groupe de travail a pris connaissance de l'enquête réalisée dans le cadre du Programme national contre la pauvreté au sujet de l'approvisionnement en logements de ménages touchés par la pauvreté ou vivant dans des conditions de vie précaires². Selon ce document, quatre sur cinq ménages vivant dans la pauvreté dépensaient en 2012 plus de 30 pour cent du revenu brut pour se loger. De plus, ces ménages vivent nettement plus souvent que d'autres groupes dans des logements trop petits, de mauvaise qualité ou dans de tels logements situés en des endroits défavorables (par ex. nuisances sonores). Des coûts de logement élevés peuvent aussi avoir des effets négatifs sur la formation, la santé et le maintien de contacts sociaux. Les familles monoparentales, les retraités ainsi que les ménages où vivent des personnes d'origine étrangère sont souvent confrontés à un logement inapproprié. S'agissant de ménages faisant l'objet de poursuites, il leur est particulièrement difficile - lorsqu'ils perdent leur appartement - de retrouver accès au marché régulier du logement. Ils font alors partie de ces groupes dépendant d'aides financières, mais aussi d'un appui pour la recherche d'un logement et la garantie de celui-ci. Le groupe de travail a pris acte de ce que de telles offres étatiques et non étatiques existent dans diverses villes et régions³.

Dans des marchés soumis à des tensions régionales accompagnées de fortes hausses de prix, les membres de la classe moyenne peuvent connaître des charges de loyer trop élevées. Ceci peut entraîner des effets indésirables au plan de l'économie du pays, parce que trop peu de moyens peuvent être affectés à la consommation journalière, et une pression sur les salaires peut apparaître. Ainsi, la statistique de la charge locative moyenne par classe de revenu⁴ montre que pour la classe de revenu de 4'000 à 6'000 francs par mois, la charge que constitue le loyer pour le budget du ménage a augmenté au cours des cinq dernières années et dépasse actuellement 25 pour cent environ. De plus, des charges de loyer trop élevées peuvent engendrer des effets de déplacement et favoriser de ce fait la ségrégation et le mitage.

²[Logement et pauvreté en Suisse: bilan de la situation des ménages touchés par la pauvreté ou vivant dans des conditions précaires, OFAS/OFL, 2015](#)

³[Prestations non monétaires dans le domaine du logement pour les personnes menacées ou touchées par la pauvreté, OFAS, 2016](#)

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

Sous la forme de l'aide à la pierre et l'aide à la personne, du recours à des mesures d'aménagement du territoire, les pouvoirs publics disposent de diverses approches leur permettant de contribuer si besoin est, en complément au marché, à un approvisionnement en logements adapté aux groupes de population économiquement faibles. Dans le cadre de l'aide à la pierre privilégiée jusqu'ici en Suisse, les pouvoirs publics soutiennent la mise à disposition et le maintien de logements à conditions favorables. Pour la mise en œuvre de cette aide servent en particulier des moyens tels que la remise de terrains en droit de superficie, l'octroi de cautionnements, de prêts, de contributions aux frais de construction, d'intérêts ou d'amortissements, ainsi que les participations financières aux projets de maîtres d'ouvrage répondant aux critères de l'utilité publique. Dans l'aide à la personne, les pouvoirs publics apportent leur soutien financier aux demandeurs de logements économiquement faibles, pour que ceux-ci puissent se procurer un logement approprié, autant que possible sans que la charge de loyer ne soit excessive. Parmi ces soutiens, il y a notamment "l'allocation logement" dans le canton de Genève ainsi que les contributions individuelles aux loyers dans les cantons de Vaud et de Bâle-Ville. Autres mesures possibles pour la mise à disposition de logements à loyer modéré: ces derniers temps, des instruments de l'aménagement du territoire font de plus en plus l'objet de débats et sont même mis en œuvre pour une part. Ainsi, le canton de Genève a délimité les dénommées "zones de développement" où il fixe les prix du terrain, une utilisation minimale ainsi que les loyers et les prix des logements en propriété. Il s'agit d'obtenir par ce biais la construction de quartiers denses dotés de logements adaptés aux besoins et faire en sorte que les bénéfices de l'aménagement du territoire ne profitent pas exclusivement aux investisseurs. Le canton de Zoug a été l'un des premiers à adopter des mesures d'aménagement du territoire dans son plan directeur. En vertu de ces dispositions, le canton et les communes soutiennent la construction et le maintien d'un habitat bon marché, notamment par remaniement des zones à construire, en fixant au préalable, lors des changements d'affectation de zones, des parts réservées aux logements à loyer et à prix modérés, et en menant une politique foncière active. En ville de Zoug, des zones spéciales ont été créées, dans lesquelles près de 50% des logements doivent être construits dans le segment des loyers et prix modérés. De plus, un bonus d'utilisation du sol de 10% sera accordé.

Le groupe de travail a examiné très attentivement les avantages et inconvénients de ces approches d'aide au logement⁵. Et il en a conclu que celles-ci ne doivent pas jouer les unes contre les autres. Selon les problèmes, les objectifs fixés et le niveau étatique en question, toutes peuvent contribuer de manière judicieuse à l'approvisionnement en logement des demandeurs économiquement les plus fragiles ainsi qu'à la mixité du quartier ou de la commune.

3.2 Approvisionnement en logements de la population ayant des besoins particuliers

En règle générale, le marché s'oriente vers une demande moyenne et a tendance à négliger les besoins particuliers, notamment ceux des personnes âgées, des handicapés ou des jeunes suivant une formation. Il peut également y avoir sur le marché des discriminations envers les demandeurs de logements, en particulier à cause de la couleur de peau ou du contexte culturel. Le groupe de travail s'est penché plus précisément sur deux groupes: les personnes âgées et les réfugiés qui, surtout depuis l'été 2015, arrivent en plus grand nombre en Suisse.

Seniors

La proportion de personnes âgées sur l'ensemble de la population est appelée à croître constamment dans les prochaines décennies. Selon l'OFS, en 2030 les 65 à 79 ans représenteront au bas mot 16% de la population (2010: 12,2%), et les plus de 80 ans tout juste 8 pour cent (2010: 4,7%). Il est donc admis qu'à ce moment-là, près de 700'000 personnes seront âgées de 80 ans ou plus. Jusqu'en 2050, la proportion des plus de 80 ans pourrait atteindre un taux de 12 pour cent (soit presque une personne sur huit). Ce changement est le résultat du vieillissement des classes d'âges nombreuses entre 1943 et 1966 (génération baby-boom). Le vieillissement de la population au cours des prochaines années aura surtout lieu dans les communes d'agglomérations, mais moins dans les centres-villes.

⁵ Voir Annexe 2

Les classes d'âges nombreuses se distinguent sous divers angles de leurs générations précédentes. Elles avaient et ont, en comparaison de leurs parents, une plus grande marge de manœuvre concernant les valeurs et les modes de vie. Elles ont d'autres idées et plans quant à la manière d'aménager la phase de vie post-professionnelle et l'âge avancé. Généralement, elles souhaitent déterminer elles-mêmes la façon de se loger et ne pas devoir être prises en charge. Parce que les personnes de cette génération ont diverses façons d'approcher les aménagements possibles, les différences sont devenues plus marquées dans le comportement de personnes du même âge. A cela s'ajoutent des inégalités sociales et économiques renforçant les différences. Alors qu'un groupe de personnes âgées bénéficie après la retraite d'une bonne sécurité financière, d'autres segments de la population ont besoin d'un soutien.

Le groupe de travail est unanime à considérer que les acteurs du marché du logement ne devraient pas se focaliser en premier lieu sur des solutions spécifiques, mais accorder davantage d'attention en général aux besoins particuliers des retraités. La "conception pour tous" est un angle d'attaque: des logements sans obstacles, convenant aux besoins de toutes les générations⁶. Un vœu particulier des personnes âgées est de résider dans un lieu bien desservi. Et pour cela, les installations répondant aux besoins quotidiens ne suffisent pas, il faut également des offres dans les domaines de l'encadrement et des prestations de services, auxquelles il soit possible de recourir si besoin est. En outre, les personnes âgées attachent une grande importance aux contacts sociaux et à la sécurité aux alentours de leur résidence. Dans les régions urbaines avant tout, de nombreux seniors ne considèrent pas sûrs les environs immédiats. Ceci peut les inciter à ne plus guère quitter leur logement et les placer en condition de solitude.

Dans les nouveaux bâtiments, la construction "sans obstacles" devrait être la règle. De plus, l'offre de logements de deux ou trois pièces devrait être étendue en des lieux appropriés, pour toutes les classes de prix. Ces appartements ont la priorité chez les demandeurs âgés, parce que l'on peut y vivre aussi bien seul qu'à deux⁷. Il y a également et surtout besoin d'agir sous cet angle dans les logements du parc existant. Selon une enquête réalisée en 2013 en Suisse alémanique auprès de personnes âgées de 60 ans et plus⁸, moins d'un tiers des personnes interrogées juge que leur logement actuel répond entièrement aux besoins de personnes à mobilité réduite (escaliers à l'intérieur du logement, salle de bains/WC, largeurs et seuils de portes, cuisines inadaptées), et les plus de 80 ans surtout se plaignent de l'accès au logement par des escaliers. En l'occurrence, il faut davantage de mesures d'adaptation pragmatiques, car une rénovation intégrale équivaldrait fréquemment, pour les personnes âgées, à perdre leur logement ou leur occasionnerait des coûts supplémentaires qu'ils ne pourraient pas assumer. Même des hausses de loyer résultant d'assainissements complets au plan énergétique contraignent aujourd'hui des seniors à quitter leur appartement et à entrer précocement en maison de retraite ou dans un home.

Ne serait-ce que pour des motifs d'ordre financier, les communes et les villes doivent trouver intérêt à ce que les seniors puissent habiter de manière autonome aussi longtemps que possible. Elles peuvent y contribuer en garantissant un bon approvisionnement du quartier, en pilotant l'activité de construction d'habitations en des zones déjà bien desservies et approvisionnées, tout en agissant en qualité d'intermédiaires entre propriétaires, gérances foncières et services sociaux. Une enquête de l'Union des villes suisses effectuée en 2014 démontre aussi que l'habitat des seniors représente le plus grand défi de la politique de la vieillesse dans les villes⁹.

Réfugiés

Au cours des dernières années, la Suisse est redevenue, de façon plus marquée encore, un pays de destination pour requérants d'asile. Alors qu'en 2014, à peine 24'000 personnes avaient déposé une

⁶Un label certifiant l'absence d'obstacles et le caractère approprié aux personnes âgées sera lancé en 2016 encore: <http://www.lea-label.ch/fr>

⁷ Joëlle Zimmerli, Markus Schmidiger (Hrsg.), Demografie und Wohnungswirtschaft, IFZ, 2016

⁸ François Höpflinger, Joris Van Wezemael (Hrsg.), Wohnen im höheren Lebensalter, Grundlagen und Trends (Age Report III), 2014

⁹ http://uniondesvilles.ch/cmsfiles/politique_de_la_vieillesse_dans_les_villes_suissees.pdf, Berne, 2014

demande d'asile, elles étaient près de 40'000 en 2015. A fin août 2016, il y avait au total 68'400 personnes engagées dans une procédure de demande d'asile.

Pendant cette procédure, la Confédération (centres d'enregistrement et de procédure) et les cantons sont en charge de l'hébergement des réfugiés. Durant cette phase, les cantons et, respectivement, les communes ou les organisations mandatées doivent veiller à trouver pour les requérants qui leur sont attribués des logements et autres hébergements adaptés pour l'accueil de familles ou de personnes seules.

Le principal défi de politique du logement se pose au terme de la procédure d'asile. Les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire doivent alors quitter les structures d'asile et pouvoir accéder au marché du logement en tant que demandeurs largement autonomes. Une solution durable au plan du logement est une condition préalable importante pour que les anciens réfugiés s'intègrent dans le monde scolaire et du travail, tout comme dans la société. Ou alors, comme l'exprimait un expert: l'intégration présuppose un logement et le logement présuppose l'intégration. Mais il y a divers obstacles à l'intégration sur le marché du logement: souvent les moyens manquent, notamment pour le dépôt d'un loyer en garantie, et la situation est incertaine sous l'angle du revenu. Comparativement, les bénéficiaires de l'aide sociale ont de "meilleures cartes" en mains parce que les pouvoirs publics garantissent le loyer à concurrence d'un montant maximum déterminé. A cela s'ajoute le fait que de nombreux réfugiés ne connaissent pas les usages de la vie quotidienne en Suisse. C'est pourquoi de nombreux bailleurs craignent que le logement ne se dégrade rapidement, que des tensions naissent avec les voisins et que les réfugiés leur causent donc une charge excédentaire en matière de suivi. Le succès dans la quête de logements pour les réfugiés n'est guère possible sans un soutien professionnel, surtout dans les communes et régions connaissant une demande excédentaire. Les réfugiés ont besoin de l'appui des organisations d'entraide pour l'asile ou de services spécialisés de médiation et d'assistance, comme il en existe dans certaines villes. Cette assistance est par ailleurs nécessaire en maints endroits parce qu'en certains cas particuliers, la situation difficile des anciens réfugiés se péjore et, par exemple, des appartements sont loués par pièce à des prix surfaits.

L'intégration - dans le marché du logement - des personnes qui ont quitté les structures d'asile exige des efforts accrus de toutes les parties prenantes: les demandeurs de logements doivent être familiarisés le plus rapidement possible avec les usages de la vie quotidienne dans notre pays, notamment en ce qui concerne l'habitat. A cet effet, l'OFL met entre autres à disposition, en plus d'une douzaine de langues, la brochure "Le logement en Suisse". Le monde politique des villes et communes doit soutenir les efforts entrepris pour l'intégration. Cependant, le comportement du bailleur est déterminant: il est important de mettre à disposition de ces personnes des logements individuels dans des immeubles normaux. Une concentration dans certains hébergements éventuellement mal situés ou de mauvaise qualité doit être évitée autant que faire se peut, car le contact quotidien avec la population locale favorise l'intégration.

3.3 Diminution de la consommation de ressources dans la construction et dans l'utilisation des logements

La construction et l'utilisation de logements met de nombreuses ressources à contribution comme le sol, l'eau l'énergie; mais de surcroît, une part considérable des émissions de CO₂ est aussi imputable à l'habitat. La diminution de la consommation de ressources dans le logement est un grand défi dans le contexte des objectifs de politique climatique, de la Stratégie énergétique 2050 de la Confédération ainsi que de la protection des terres cultivées et des paysages. Le groupe de travail a traité en particulier le problème de la consommation des sols et des surfaces habitables, et a examiné les moyens d'endiguer la consommation d'énergie.

Protection des terres cultivées et des paysages / densification des zones déjà bâties

La tendance à la consommation accrue des surfaces habitables est l'une des principales raisons de la consommation du sol et du mitage. Les surfaces au sol des immeubles d'habitation ont augmenté de 53 pour cent entre 1985 et 2009, alors que la population résidante a crû de 17 pour cent durant la même période. La consommation de surface habitable par habitant a enregistré une hausse de 34 m² à 45 m², entre 1980 et 2014.

Sur le marché du logement, la croissance "en largeur" a servi de vanne à la pression sur la demande dans les centres urbains. Elle a permis une prospérité économique via des marchés et une immigration ouverts et, simultanément, par un approvisionnement - toujours meilleur en moyenne - en logements proposés à des prix abordables. Si l'augmentation de la surface des logements s'arrête, trois options demeurent: premièrement, la prise en compte de réductions de la croissance économique du fait d'une limitation de l'ouverture et de l'immigration. Deuxièmement, l'acceptation de coûts du logement plus élevés car, en cas de persistance de la forte croissance démographique, l'espace habitable deviendra un bien toujours plus rare, ce qui pourrait conduire à une nouvelle hausse des prix et à des différences plus marquées dans l'approvisionnement en logements. Avec la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) entrée en vigueur le 1er mai 2014, des jalons ont été posés pour une troisième option: l'extension de l'offre de logements grâce à une densification des zones déjà construites.

Au cours des discussions du groupe de travail, il s'est avéré que, d'abord, la "densification vers l'intérieur" est déjà en cours et que, d'autre part, il existe encore de grands potentiels. Ainsi, dans le canton d'Argovie, le besoin de place lié à la croissance démographique attendue dans les prochaines décennies peut être satisfait dans des zones déjà bâties. Dans le canton de Zurich également, des études ont montré que les réserves en zones urbanisées peuvent suffire pour une augmentation de la population à concurrence de 400'000 personnes. La ville de Zurich admet que d'ici 2030, la population augmentera d'environ 80'000 personnes; trois quarts des offres nécessaires en habitat et en infrastructures pour couvrir cette croissance pourront être fournis grâce à la meilleure utilisation des réserves du parc de logements prévues dans le règlement sur la construction et le plan de zone (BZO) actuellement en vigueur. La situation est différente à Genève. Bien que dans ce canton aussi, un potentiel de densification et de développement vers l'intérieur existe, il a été relevé que tôt ou tard, le classement de terrains en zone bâtie reviendrait sur la table.

La densification doit intervenir surtout là où s'exerce une pression de la demande et où un renouvellement se fait pressant. Cependant, cette densification est un défi que doivent relever les grandes villes et les villes de moyenne importance, mais aussi l'ensemble des collectivités publiques. Hors des centres-villes précisément, nombreuses sont les zones dans lesquelles il est possible d'augmenter, grâce à une densification soignée et modérée, les qualités urbaines de la diversité des modes d'utilisation et des trajets courts. Même dans les quartiers de maisons individuelles, il existe des potentialités de densification dont l'épuisement ne changerait pas fondamentalement le caractère du quartier¹⁰.

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 un peu partout des démolitions-reconstructions le véritable "moteur" de la densification du tissu urbain. Cette approche permet de mieux utiliser les terrains. En règle générale apparaissent alors davantage de logements dotés, comparativement, d'une plus grande efficacité énergétique. Cependant, les expériences faites avec les démolitions-reconstructions montrent que si le remplacement des logements densifie nettement les constructions, il n'augmente que dans une moindre mesure la densité d'habitants, tout comme il diminue à moindre échelle la consommation de surfaces par habitant.

Quant à savoir comment ce dernier élément pourrait être piloté, le groupe de travail en a discuté sur la base d'une étude mandatée par l'OFL et le Département cantonal de Bâle-Ville en charge du développement du canton et de la ville¹¹. Les 14 approches analysées dans cette étude pour le pilotage de la consommation de surfaces habitables consistent en des instruments de régulation et de promotion, des taxes incitatives spécifiques au logement ainsi qu'en des systèmes d'incitation fiscale. S'agissant de quelques-uns de ces instruments, une éventuelle mise en application ne serait envisageable, pour des motifs de compétence, qu'au plan national alors que d'autres devraient relever du canton ou de la commune. L'évaluation permet de conclure que, pour être réaliste, quatre instruments pourraient être utilisés actuellement: prescriptions régissant l'occupation du logement et limitations des surfaces dans l'habitat bénéficiant de subventions, aides non monétaires apportées sous forme de conseils pour un déménagement dans de plus petits logements et, au plan de l'aménagement du territoire, un bonus d'indice d'utilisation pour les logements économisant les surfaces. De l'avis du groupe de travail, ce

¹⁰ M. Beyeler, *Métamorphose – Transformer sa maison au fil de la vie*, PPUR, 2014

¹¹ [Gmünder, M. et al. - Analyse d'instruments susceptibles d'influer sur la consommation de surfaces habitables](#), Kanton Basel-Stadt / OFL, 2016

dernier instrument doit cependant être conçu de sorte qu'il ne génère pas des solutions douteuses sous l'angle de l'urbanisme, ce qui pourrait notamment être le cas s'il était combiné avec d'autres bonus. D'autres outils seraient certainement plus efficaces dans l'optique de la réduction de la consommation de surfaces habitables. Mais ils interviendraient également plus fortement dans le mode de fonctionnement du marché et leur mise en œuvre n'est donc pas recommandable. Ceci est vrai en particulier pour les taxes incitatives. Il faudrait que des contributions financières très élevées soient respectivement versées et touchées pour obtenir l'effet recherché.

Selon le groupe de travail, le développement vers l'intérieur ne doit pas être uniquement synonyme de "densification des constructions". On ne s'approche pas de l'objectif global de la protection des sols cultivés et des paysages ainsi que de la Stratégie énergétique 2050 si les offres supplémentaires servent essentiellement à augmenter la consommation de surface habitable par personne. Sous l'angle de la politique du logement, des exigences en matière d'aménagement du territoire et de droit de superficie sont donc importantes pour la densification. Par ailleurs, il faut faire davantage pour que les logements soient utilisés de manière efficace. Comme le révèle une étude de la Haute école de Lucerne¹², il existe à ce propos un potentiel qui pourrait être mieux exploité sur une base volontaire: près de 10 pour cent des ménages sont d'avis que leur logement est trop grand. Et parmi ceux-ci, les ménages de personnes âgées sont surreprésentés. Par exemple, par le biais de conseils ou de plateformes d'échange, la recherche d'un logement correspondant à leurs besoins pourrait leur être facilitée. L'aide aux logements multigénérationnels au plan constructif, économique et social, donc une option d'habitat pour les seniors, pourrait aussi contribuer à la mobilisation des surfaces habitables "sous-utilisées" et augmenter sensiblement la densité d'habitants, même dans des quartiers de maisons individuelles.

Energie

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 pour cent la baisse de la consommation d'énergie par tête devant être atteinte d'ici 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 d'ici 2020 du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC 2014) pour que l'enveloppe des nouvelles constructions et la production de chaleur dans ces logements répondent aux normes Minergie en vigueur. Mais le grand défi réside dans le parc des bâtiments existants. Le taux d'assainissement doit être augmenté. A titre d'incitation des mesures d'assainissement, 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 de 300 à 450 millions de francs les montants prévus à cet effet et issus de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ (conformément à la loi sur le CO₂).

Comme le rapport du Conseil fédéral établi en réponse au postulat Jans¹³ le montre, il existe divers conflits entre les objectifs des assainissements énergétiques. Du point de vue de la politique du logement, le principal conflit est celui opposant les économies d'énergie et l'exigence de maintenir un habitat à conditions abordables. C'est à ce problème que s'attaque également l'initiative populaire "Davantage de logements abordables", déposée le 18 octobre 2016. Ce texte entend contraindre la Confédération, par l'introduction d'un nouvel alinéa dans l'article 108 de la Constitution fédérale, à prendre des mesures afin que les programmes des pouvoirs publics destinés à promouvoir les assainissements n'entraînent pas la perte de logements à loyer modéré.

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

¹² [Delbiaggio, K., Wanzenried, G. - La consommation effective et le besoin subjectif de surface habitable](#), OFL, 2016

¹³ [Mesures d'assainissement énergétique des bâtiments dans le secteur des logements locatifs](#), OFL, 6 avril 2016

les rénovations énergétiques vont souvent judicieusement 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 zones à forte demande que dans les régions périphériques, où la demande est faible et où le marché incite peu à investir dans la rénovation des bâtiments.

Le groupe de travail a discuté de mesures possibles dans les domaines du droit de l'énergie, de l'aide au logement, du droit du bail et du droit fiscal. Il 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. Pour résoudre les problèmes de politique sociale découlant de l'augmentation relativement importante des loyers suite aux mesures d'économie d'énergie, il pourrait s'avérer pertinent 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'en assurer la mise en œuvre. 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 sur une longue période. Comme aucune des mesures évoquées ne semble véritablement mener au but ou exigerait alors l'engagement de fortes subventions, le groupe de travail porte un jugement critique sur le nouveau paragraphe de l'article 108 Cst. contenu dans l'initiative populaire mentionnée plus haut.

3.4 Préservation du peuplement des régions de montagne et des zones rurales

Au cours de ses délibérations et suivant en cela son mandat, le groupe de travail s'est focalisé sur la situation du logement dans les régions économiquement attractives et connaissant une forte demande. Par ailleurs, lors d'une séance, il s'est penché sur les problèmes de logement dans les parties structurellement faibles des régions de montagne et des zones rurales. A l'appui de l'exemple des vallées de Conches et des Grisons, il a été montré comment la perte d'emplois, l'émigration et le vieillissement de la population peuvent faire que de nombreux logements restent vacants, que les investissements manquent pour les rénovations, et que les infrastructures telles que les écoles, magasins du village, offices postaux ou halles polyvalentes sont sous-utilisées et menacées, voire disparaissent. Le groupe de travail a également pris connaissance de la diversité des initiatives, programmes et mesures d'aide qui ont été lancés au plan local, régional, cantonal, et fédéral afin de contenir le processus de déclin et de renverser éventuellement la tendance. Il est frappant de constater que dans ces efforts entrepris, la promotion de l'habitat joue un rôle secondaire. En règle générale, il s'agit de projets visant à maintenir ou à créer des emplois, en premier lieu dans les domaines du tourisme, de l'agriculture ou de l'artisanat. Mais à cet égard, le Valais constitue une exception. En effet, depuis 2010, le canton peut octroyer des aides au logement dans les régions où apparaissent des problèmes typiques des régions de montagne et des zones rurales. Des contributions à fonds perdu sont versées à des personnes physiques et des prêts aux personnes morales, pour la construction, la rénovation ou l'acquisition de logements. Ces mesures contribuent notamment à ce que de jeunes familles ne quittent pas leur village, que l'on puisse maintenir les écoles ouvertes et que des personnes vivant sur place s'engagent pour la poursuite du développement politique, social et culturel des communes.

La discussion a clairement montré qu'il ne peut y avoir une stratégie valable pour toutes les régions à faibles structures. Les situations de départ et le potentiel changent fréquemment d'un lieu à l'autre et selon les régions. Il est cependant important que pour les projets destinés à renforcer l'économie, le logement soit toujours inclus dans les réflexions. Si tel n'est pas le cas, des mesures prises pour attirer ou maintenir des emplois peuvent échouer parce que des offres de logements attractives font défaut. Par ailleurs, il existe certainement des potentialités de meilleure exploitation du logement en soi

permettant de renforcer ces régions. C'est ainsi que, par exemple, avec la numérisation et le développement des réseaux électroniques, les régions structurellement faibles peuvent se positionner comme "région de repli" dans laquelle on habite temporairement ou se consacre à un travail créatif. De même, pendant certaines phases de la vie, ainsi lorsque les enfants sont petits ou quand, même retraité, on est encore alerte, divers groupes de la population pourraient être convaincus d'opter pour le "logement en périphérie". La condition nécessaire en est cependant que les régions structurellement faibles se conçoivent comme des espaces complémentaires des espaces métropolitains et acceptent des impulsions venant de l'extérieur sous forme d'immigration. Trop fréquemment encore, les gens en provenance des villes et des zones métropolitaines sont considérés comme responsables de l'absence de développement économique (initiative sur les résidences secondaires), et non pas comme des acteurs avec lesquels il est possible – même si ce n'est que temporairement - de faire progresser le développement des communes et des régions.

4 Les acteurs et leurs contributions à la maîtrise des défis

En vertu des bases constitutionnelles, le citoyen a en Suisse une grande responsabilité individuelle quant à son accès au logement. De plus, le principe est que le financement et la mise à disposition du logement sont d'abord des tâches de l'économie privée. Les pouvoirs publics sont chargés de définir les conditions-cadres dans lesquelles les activités économiques privées peuvent se développer. A cet égard, jouent entre autres un rôle important les prescriptions régissant l'aménagement du territoire, les constructions et le bail, qui dirigent les investissements et le développement de l'urbanisation. D'autre part, la Confédération, les cantons et les communes peuvent agir par des mesures de promotion pour corriger des effets indésirables du marché. Du fait de cette répartition des compétences, il existe également des responsabilités partagées pour relever les défis ébauchés.

4.1 Les investisseurs et propriétaires de logements au premier plan

Les investisseurs, tout comme le secteur immobilier qui leur est lié, jouent un rôle essentiel. Agissant dans le cadre du droit de l'aménagement du territoire, ils décident quelles seront les offres de logement, en quel lieu et pour quels groupes-cibles. Ce sont les propriétaires de logements ou les agences immobilières mandatées qui définissent et mettent en œuvre la stratégie de location et la politique des loyers. Le groupe de travail considère qu'il ne lui appartient pas de faire des recommandations ou de donner des conseils à ce sujet aux acteurs privés. Mais en assumant le mandat de l'approvisionnement en logements, les acteurs de l'économie privée ont également une responsabilité en ce qui concerne les défis évoqués. Cette responsabilité porte en particulier sur des formes de constructions et d'aménagements ménageant le sol, l'énergie ainsi que d'autres ressources non renouvelables et qui couvrent de nouveaux besoins; en outre, il s'agit de définir une politique de location prenant en considération les demandeurs de logement économiquement les plus faibles et ceux ayant des exigences spécifiques. Un approvisionnement en logements adapté à tous les cercles de la population ne peut être obtenu qu'à condition que ces groupes de propriétaires - représentant la grande majorité sur le marché - continuent aussi à accepter les demandeurs communément perçus comme étant "difficiles". La collaboration avec des organisations spécialisées dans l'encadrement et la médiation peut aider à réduire ce genre de risques liés à la location. En général, le parc de logements des pouvoirs publics et celui des maîtres d'ouvrage bénéficiant d'aides ne sont pas seulement trop limités pour accueillir tous les groupes défavorisés sur le marché. Une telle politique de l'accès au logement contreviendrait également à l'enjeu de la mixité sociale.

4.2 Rôle particulier des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

Sous l'angle de la politique du logement, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique jouent un rôle particulier dans la maîtrise des défis qui nous attendent. Ils sont également des acteurs organisés selon les principes de l'économie privée, mais ils œuvrent souvent en tant que partenaires des pouvoirs publics et avec le soutien de ceux-ci pour mettre en œuvre la politique du logement. Ce soutien peut intervenir, suivant le niveau étatique, par la mise à disposition de terrains à bâtir sous forme de droits de superficie, par une participation financière au capital du maître d'ouvrage ainsi que par l'octroi de prêts, de cautionnements ou d'arrière-cautionnements. Au plan fédéral, la promotion de la construction de

l'habitat d'utilité publique est un mandat constitutionnel revêtant la même importance que l'encouragement à l'accès à la propriété du logement. A l'heure actuelle, l'aide suit une voie indirecte, autrement dit via le soutien d'organismes communautaires de l'habitat d'utilité publique:

- la Confédération cautionne les emprunts de la Centrale d'émission des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (CCL), ce qui aide ceux qui lui sont affiliés à obtenir des financements avantageux, à long terme;
- par ailleurs, elle alimente au moyen de crédits un Fonds de roulement, qui est géré à titre fiduciaire pour la Confédération par les organisations faïtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, et au débit duquel sont accordés des financements complémentaires sous forme de prêts
- elle fournit des arrières-cautions à la Coopératives de cautionnements hypothécaires (CCH).

De plus, la Confédération confie des mandats de prestations aux deux organisations faïtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Pour des cantons comme Zurich, Bâle-Ville, Zoug, Vaud, Genève ou Neuchâtel, ainsi que pour de nombreuses villes et communes, le partenariat avec l'habitat d'utilité publique est également d'une grande importance. Dans divers cantons et villes, des déclarations d'intention ont été formulées récemment, selon lesquelles la part des logements d'utilité publique sur l'ensemble du parc – qui atteint à peine 5 pour cent à l'échelle nationale - doit être étendue.

Vu qu'elle est axée sur les loyers à prix coûtant, l'offre de l'habitat d'utilité publique est avantageuse à long terme et fournit, notamment dans les villes et les agglomérations, une importante contribution à l'approvisionnement en logements des demandeurs économiquement les plus faibles et au maintien de la mixité sociale. Mais les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont aussi plus nombreux à mettre à disposition des logements pour seniors et multigénérationnels, ils expérimentent de nouvelles formes de logement et, dans des régions périphériques et touristiques, leurs offres peuvent aider familles et jeunes gens à s'y établir. Même l'utilisation des ressources plaide en faveur de la priorité accordée aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique dans l'aide au logement en raison, qu'entre autres choses, des prescriptions d'occupation des logements sont largement répandues, la consommation de surface habitable par habitant y est nettement moindre que dans les autres segments du marché, et ces maîtres d'ouvrage ont joué un rôle de pionnier au cours des dernières années dans l'application de standards énergétiques exigeants.

Le groupe de travail considère que les atouts de ces maîtres d'ouvrage dans la maîtrise des défis sont suffisamment importants pour que les pouvoirs publics maintiennent et renforcent leur partenariat avec l'habitat d'utilité publique. Et ceci n'est pas seulement valable pour la Confédération. Les cantons et les communes peuvent aussi, en renforçant la collaboration avec ce secteur, combler des lacunes dans l'approvisionnement en logements. Mais le groupe de travail est également unanime à dire que l'habitat d'utilité publique doit assumer une responsabilité spéciale en raison du soutien qu'il reçoit des pouvoirs publics et, dans l'esprit d'une contrepartie, il doit agir efficacement en faveur du bien commun. La politique de location doit être transparente, les sous-occupations sont à éviter et, hormis les demandeurs de logements économiquement faibles, la prise en considération des gens qui, pour diverses raisons, sont exclus du marché du logement "normal" devrait également être assurée.

Dans les régions où les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont rares, comme dans les cantons de Genève et de Vaud, il est possible de se fonder, parallèlement à l'activité d'investisseur d'utilité publique, sur le concept des "logements d'utilité publique". Ceux-ci ne sont pas définis par le type d'investisseur, mais notamment par le prix de l'offre ("loyer abordable"), qui est défini sur une longue durée pour certaines zones et types de logements. De cette manière, le "secteur d'utilité publique" est également intéressant pour des investisseurs tels que les caisses de pensions, pour autant que la fixation du loyer permette la réalisation des rendements nécessaires. Il est important que des expériences soient acquises avec de telles approches et qu'un échange des résultats ait lieu à l'échelle nationale.

4.3 Pouvoirs publics: piloter, négocier, promouvoir

A l'exception de quelques villes comme Zurich, les pouvoirs publics n'agissent pas en Suisse en tant qu'investisseurs dans l'habitat d'utilité publique. Ils ont pourtant de larges marges de manœuvre pour guider l'urbanisation et les investissements de telle manière que les défis mentionnés puissent être relevés. A cet effet, les mesures suivantes peuvent notamment être mises en œuvre:

- Instruments dans le domaine de l'information, du conseil et de la coordination comme, par exemple, la Confédération les promeut via le Réseau de la construction durable Suisse (NNBS) et son label Construction durable Suisse (SNBS)
- Prescriptions du droit de l'aménagement du territoire et de la construction, que la Confédération édicte via la loi sur l'aménagement du territoire, et les cantons dans le plan directeur, ainsi que les communes dans le plan d'aménagement local.
- Standards et décrets-types visant à réduire la consommation d'énergie dans les bâtiments, comme les Modèles de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC)
- Coopérations dans les planifications et négociations que les villes mènent pour un développement régional et qu'elles peuvent parachever en concluant des conventions dans ce cadre.

Aux yeux du groupe de travail, la politique du logement au sens étroit est une tâche à laquelle doivent s'attaquer ensemble la Confédération, les cantons et les communes. Et dans ce contexte, le principe directeur doit être le suivant: les cantons et les communes, du fait de leur proximité avec les problèmes concrets, savent mieux que la Confédération ce qu'il y a lieu de faire. S'agissant d'éventuelles nouvelles mesures, la coordination doit être une grande priorité, que ce soit au niveau communal, cantonal ou fédéral. Il faut éviter les doublons. Mais la politique du logement ne saurait être coordonnée qu'au plan vertical. A chaque niveau étatique, elle est un important thème transversal. Car d'autres domaines politiques comme l'aménagement du territoire, la politique des transports et la politique fiscale ou la promotion économique sont souvent plus importants pour l'accès de la population au logement que ne le sont les mesures de politique du logement au sens étroit. Afin que les activités relevant de la politique du logement soient dotées d'une efficacité optimale, leur contenu doit être relié à ces champs thématiques. Dans le domaine de leurs compétences et de leur rôle respectifs, la Confédération, les cantons et les communes sont donc invités à prendre davantage en compte les divers effets produits sur le logement par d'autres domaines politiques déterminants.

Le groupe de travail considère que la répartition actuelle du travail - au titre de la politique du logement - entre les trois niveaux étatiques leur permet de relever ensemble les défis à long terme. Parallèlement aux mesures dans le domaine de l'information et du conseil, les tâches suivantes reviennent aux villes et communes:

- faire progresser la densification des zones déjà bâties
- selon la situation de départ et le besoin, mise en œuvre de mesures d'aménagement du territoire pour favoriser la construction de logements à loyer et prix modérés
- construction de logements par la commune pour des groupes-cibles spécifiques
- soutien apporté à l'habitat d'utilité publique par la cession de terrains à bâtir, des participations au capital, des prêts ou des cautionnements et/ou le versement de contributions au loyer de ménages de conditions économiques modestes¹⁴.

En application de la révision de la LAT, les cantons sont tenus, via le Guide de la planification directrice de la Confédération, de préciser dans le cadre des plans directeurs et sous certaines conditions du marché comment ils garantissent l'offre répondant à tous les besoins, en particulier pour le logement avantageux, adapté aux familles et aux personnes âgées. Ils ont la compétence d'édicter les conditions-cadres légales pour l'encouragement de l'habitat d'utilité publique au moyen d'instruments de l'aménagement du territoire et, si besoin est, ils mettent en œuvre de propres programmes d'aide adaptés à des groupes-cibles et coordonnés avec les activités menées au plan fédéral. Ils peuvent aussi octroyer aux communes un droit de préemption pour des terrains adéquats; tel est déjà le cas dans le canton de Genève et il en est question dans le canton de Vaud. Dans le domaine du droit du bail, les cantons ont des compétences en ce qui concerne les garanties fournies par les locataires

¹⁴[Logement à prix avantageux – Un kit d'options à la disposition des villes et des communes](#), OFL, 2013

(dépôt de loyer) et la consignation du loyer. Ils ont en outre la faculté d'introduire l'obligation de formulaire pour la communication du loyer précédent et d'éventuels motifs de hausse de loyer en cas de relocation du logement; ils peuvent aussi déclarer de force obligatoire générale les contrats-cadres de baux à loyer des associations de bailleurs et de locataires, pour autant que le champ d'application de ces contrats se limite au territoire cantonal ou à une partie de celui-ci. Les contrats-cadres de baux à loyers supra cantonaux seront par contre déclarés de force obligatoire générale par le Conseil fédéral (contrat-cadre romand de baux à loyer). Dans tous les cas, la Confédération doit approuver les déclarations de force obligatoire générale.

Dans le contexte du droit de bail, il incombe à la Confédération de lutter contre les abus sur tout le territoire national et dans toutes les situations abusives. Au chapitre de l'aide au logement, la Confédération soutient sur la base de la loi sur le logement (LOG) l'habitat d'utilité publique au moyen d'aides financières servies indirectement par des organisations œuvrant à l'échelle nationale. Elle élabore et actualise des directives et standards en vigueur dans tout le pays, qui doivent servir de références pour des mesures cantonales et communales, ainsi pour la définition de l'utilité publique et les limites de coûts selon LOG ou le Système d'évaluation de logements SEL. Elle encourage l'innovation par son soutien à des projets modèles déterminants sur tout le territoire du pays et à des projets urbains comportant des objectifs de politique du logement ainsi que dans le cadre de l'application de la LOG. Parmi les autres tâches relevant de la politique du logement et devant être remplies judicieusement par la Confédération, il y a la mise à disposition de bases statistiques fiables, l'observation de l'évolution du marché, l'élaboration de bases de décisions de politique du logement ainsi que l'organisation de plateformes favorisant les échanges au plan national et transmettant savoir-faire et "best practice".

Aux cantons et communes qui n'ont à ce jour pas mis en place de mesures d'aide au logement, le groupe de travail recommande de procéder à une analyse de la situation et d'étudier la possibilité d'introduire de telles mesures. Il est en outre important que tous les niveaux impliqués réexaminent périodiquement les mesures introduites sous l'angle de leur efficacité, les adaptent ou les abandonnent le cas échéant. Comme les connaissances techniques et les ressources font fréquemment défaut pour ces travaux, le groupe de travail conseille à la Confédération d'examiner si elle ne pourrait pas mettre des moyens d'aide à disposition des cantons et des communes.

5 Suite de la procédure

Le groupe de travail pense que le dialogue en matière de politique du logement a contribué à apporter de l'objectivité dans les débats, en une phase du marché marquée par une forte tension et par un grand écho politique et médiatique. Il a de surcroît sensibilisé les esprits à l'importance de la collaboration - qui peut d'ailleurs encore être étendue - au plan horizontal et vertical. L'échange entre les trois niveaux étatiques a favorisé la compréhension mutuelle et a facilité une procédure coordonnée. Même si dans l'intervalle, la situation du marché s'est nettement détendue au plan régional et dans certains segments, des défis nous attendent à long terme, qui nécessitent encore une harmonisation entre les niveaux étatiques respectifs. Ce dialogue régulier peut également servir à définir des mesures appropriées, adaptées à la situation suisse, pour la mise en œuvre du "Nouvel agenda urbain" adopté en 2016 à Quito, par les Etats membres lors de la 3e Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable. Dans cet agenda sont fixés au niveau global des objectifs stratégiques déterminant également le dialogue en matière de politique du logement en Suisse: un habitat pour tous et financièrement abordable, mixité sociale dans les villes, prise en charge et intégration des migrants, financement durable des besoins en infrastructures, attitude prévoyante envers le changement climatique et résilience, ainsi que développement intégré des villes. Les membres du groupe de travail recommandent par conséquent de maintenir l'instrument de coordination éprouvé sous le "patronat" du DEFR, de la CDEP et de l'UVS, et de poursuivre le dialogue tout en réduisant cependant son intensité. Il est proposé que le groupe de travail se réunisse au moins une fois l'an et échange au sujet de l'évolution du marché du logement et des importants développements de la politique en la matière. Si besoin s'en faisait sentir, le rythme des séances pourrait s'intensifier à nouveau. Pour cette phase, le groupe propose en outre de renoncer à l'établissement d'un rapport formel à l'attention du Conseil fédéral, du DEFR, de la CDEP et de l'UVS.

6 Positions de la CDEP et de l'UVS

Au cours de sa séance du 24 novembre 2016, le comité de la CDEP a pris connaissance - en l'approuvant - du rapport du groupe de travail. Les travaux depuis 2013 ont nettement contribué à objectiver les problèmes actuels de politique du logement, ce qui a été obtenu grâce à un dialogue vivant entre les partenaires. En conséquence, le dialogue en matière de politique du logement doit se poursuivre en réduisant quelque peu son intensité mais en maintenant la même conception, dans l'esprit d'une plateforme d'information et de coordination.

Lors de sa séance du 12 décembre 2016, le comité de l'Union des villes suisses a pris connaissance et a approuvé le rapport de clôture du groupe de travail du dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes. Il considère ce dialogue comme un exemple très positif du partenariat tripartite et, grâce aux participants, de l'excellente collaboration qui y a régné. En raison du fait que la politique du logement continuera à jouer un rôle important pour de nombreux membres de l'union, le comité soutient la poursuite du dialogue en matière de politique du logement à un rythme déduit.

7 Annexes

Annexe 1: Mesures de politique du logement prises au niveau cantonal et communal (sans garantie d'un état complet)

	Mesures approuvées Initiatives et projets de lois acceptés	Mesures planifiées ou requises Initiatives et projets de lois pendants	Mesures pas réalisées Initiatives et projets de lois refusés
Mesures d'ordre financier, fiscal, et du droit du bail Prêts, cautionnement, contribution au loyer, déductions fiscales	Genève: dotation de CHF 35 millions pour le logement social (5.5.2014)	LU: Initiative „zahlbares Wohnen für alle“ (23.2.2016)	BS: Volksinitiativen „Wohnen für alle“ (8.3.2015), „Gebührenfreies und faires Mietverfahren für alle!“ (22.9.2013), „Bezahlbares und sicheres Wohnen für alle!“ (22.9.2013), „Einführung Formularpflicht“ (17.01.2013)
	Zürich: Stiftung für bezahlbare Wohnungen, Kapital: 80 Mio. Fr. (3.3.2013) Zustimmung zur städtischen Siedlung Hornbach im Seefeld (14.6.2015)	Wädenswil: Volksinitiative „Wohnen für alle“ Gegenvorschlag (6.7.2015)	
	St. Gallen: Reglement zur Förderung günstigen Wohnraums (24.11.2013)	GE: Rapport du Conseil d'Etat sur la politique du logement (38 mesures), octobre 2015	
	Lausanne: dotation de CHF 32,5 millions pour la Société SILL (3.6.2015)	BS : Volksinitiativen „Mieterschutz am Gericht“, „Mieterschutz beim Einzug“ und „Wohnen ohne Angst vor Vertreibung“ (21.9.2016)	
	Winterthur: Rahmenkredit für gemeinnützigen Wohnraum über 10 Mio. Fr. (30.11.2014)		
	Wädenswil: Rahmenkredit für günstigen Wohnraum für Familien über 3 Mio. Fr. (30.11.2014)		
	Luzern: Erhöhung städtischer Fonds zugunsten der Gemeinschaftsstiftung für preisgünstigen Wohnraum (9.2.2014)		

	BS : Wohnraumfördergesetz vom 1.7.2014		
	GE : Nouvelle loi permettant le cautionnement des coopérative non-subsidiées		
	VS : Diverse Gemeinden setzen Massnahmen der Wohnbauförderung um (u. a. Anniviers, Leuk, Saas-Balen, Varen)		
Politique foncière Acquisitions immobilières (terrains, immeubles d'habitation), octroi de terrains en droit de superficie	BS : Neue Bodeninitiative (28.2.16)	LU : Initiative „zahlbares Wohnen für alle“ (eingereicht: 23.2.2016)	BS : Volksinitiative „Wohnen für alle“ (8.3.2015)
	BS : Wohnraumfördergesetz (1.7.2014)	Spiez : Initiative „Bezahlbares Wohnen für alle“; Grosser Gemeinderat: Gegenvorschlag zuhanden Volksabstimmung (20.6.2016)	SH : Drei Volksinitiativen (14.4.2016): <ul style="list-style-type: none"> – Für bezahlbaren Wohnraum – Landverkäufe vors Volk – Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus
	Köniz : Rahmenkredit über 25 Mio. Fr. für Liegenschaftskäufe (28.2.2016)	Zollikon : Initiative für Abgabe von Land an Baugenossenschaften (31.10.2016)	
	Emmen : Volksinitiative „Bodeninitiative – Boden behalten und Emmen gestalten“ (28.2.2016)	Winterthur : Motion, dass städtischer Boden nur noch im Baurecht abgegeben wird (23.9.2015)	
	Grenchen : Landbeschaffungskredit über 10 Mio. Fr. (18.10.2015)	Luzern : „Bodeninitiative – Boden behalten, Luzern gestalten“ (13.5.2016)	
Mesures en matière d'aménagement du territoire Droit à bâtir et indices d'utilisation privilégiés, directives en matière de planification des droits à bâtir.	BS : Wohnraumfördergesetz (1.7.2014)	GE : 2 initiatives - terrains des logements passent dans la zone de développement - 50% de logements d'utilité publique (14.3.2016)	Luzern : Zwischennutzungsinitiative (9.6.2013)
	Bern : Schutz des Wohnraums vor Umnutzung (9.6.2013)	Köniz : Initiative „Bezahlbar Wohnen in Köniz“ (2.11.2015)	Illnau-Effretikon : Volksinitiative „Wohnen für alle“ und Gegenvorschlag (28.2.2016)
	Bern : Volksinitiative „Für mehr bezahlbare Wohnungen“ (18.5.2014)	Frauenfeld : Indirekter Gegenvorschlag zur Wohn-Initiative (Reglement über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum). Wird das	Chur : Volksinitiative „Für mehr bezahlbaren Wohnraum“ und Gegenvorschlag (28.2.2016)

		Referendum nicht ergriffen, wird die Initiative zurückgezogen (22.4.2016)	
	<p>Biel: Hochhauskonzept (4.12.2015); Reglement zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (29.6.2016) Doppelinitiative „Für bezahlbaren Wohnraum“/ Reglement Förderung WB (29.6.2016)</p>		
	Thun: Wohnstrategie 2030 (6.9.2016)		
	Dübendorf: Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Wohnen für alle“ – Initiative wird abgelehnt (9.2.2014)		
	St. Gallen: Gegenvorschlag zur SP-Initiative zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus – Initiative wird abgelehnt (24.11.2013)		
	GE : transformation de bureaux vacants en logements (LDTR, 14.6.2015)		
	GE : utilisation rationnelle du sol (LGZD, 9.2.2014)		
	ZH : Mindestanteil preisgünstiger Wohnraum im Bau- und Planungsgesetz (28.9.2014)		
	ZH: Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen (ab 2017)		

Annexe 2: avantages et inconvénients de différentes approches d'encouragement

Les avantages et inconvénients de l'aide à la pierre

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. - Récupération garantie du capital (pas de prestations à fonds perdu). - Peu de coûts administratifs comparativement : 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"> - Portée limitée : Part de logements subventionnés comme limite, préférence accordée à certains groupes de personnes, risque de « clientélisme » - 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

Les avantages et inconvénients de l'aide à la personne

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 : Hausses possibles 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 théoriques¹⁵ 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.

¹⁵ [Logements à prix modérés à l'aide de mesures d'aménagement du territoire ? Analyse d'impact et recommandations, OFL, 2013](#)