



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 intermédiaire du groupe de travail
3 décembre 2013

Table des matières

Condensé	3
1 Mandat et méthode de travail	5
1.1 Mandat du Conseil fédéral.....	5
1.2 Méthode.....	5
2 Besoin d’agir et mesures engagées	6
2.1 Dépassionner la discussion sur les mesures à prendre.....	6
2.2 Champ étendu pour les activités des villes et des cantons en matière de logement	7
2.3 Rôle important des logements d’utilité publique – accès difficile à des terrains appropriés	9
3 Rôles de la Confédération, des cantons et des villes dans la politique du logement	9
3.1 Première discussion sur la répartition des rôles.....	9
3.2 Attentes très diverses envers la Confédération.....	11
4 Prise de position sur des questions particulières	11
4.1 Limitation des hausses de loyer en cas de relocation?.....	11
4.2 Interdiction ou limitation des résiliations pour rendement insuffisant sur les marchés très tendus?	12
4.3 Droit de préemption, sans limite de prix, des communes en faveur de la construction de logements d’utilité publique dans les régions où le marché est très tendu?.....	13
4.4 Améliorer l’accès à des terrains de la Confédération se prêtant à la construction de logements à prix avantageux ou d’utilité publique?	14
4.5 Prises de position du groupe de travail sur d’autres mandats d’examen attribués le 15 mai 2013 par le Conseil fédéral.....	15
4.5.1 Indication du loyer précédent lors de la conclusion d’un contrat de bail.....	15
4.5.2 Encouragement de la construction de logements à prix avantageux par le biais de la loi sur l’aménagement du territoire.....	16
4.5.3 Exigences relatives au marché du logement et à l’approvisionnement en logements pour la planification directrice des cantons	16
5 Perspectives: poursuite du dialogue	17
6 Prises de position de la CDEP et de l’UVS	17

Condensé

Par décision du 15 mai 2013, le Conseil fédéral a chargé le DEFR d'entamer un dialogue en matière de politique du logement avec les cantons et les villes qui font face à un marché du logement tendu. L'objectif de ce dialogue consiste à créer des échanges sur la situation du marché du logement dans les différentes régions et sur les mesures engagées ainsi qu'à examiner s'il est nécessaire d'intervenir et, le cas échéant, à quel niveau. En outre, les cantons et les villes doivent ici prendre position sur différentes mesures de portée régionale sur le droit du bail et la politique foncière qui font l'objet de jugements divergents dans le débat politique.

Le groupe de travail formé par l'Office fédéral du logement (OFL) d'entente avec la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et l'Union des villes suisses (UVS) comprend six représentants des cantons et autant des villes ainsi que des délégués du DETEC (ARE) et du Secrétariat général du DFJP. Il s'est réuni lors de trois demi-journées entre août et octobre et a entériné le présent rapport intermédiaire par correspondance le 22 novembre 2013. Ce rapport a ensuite été soumis aux comités de la CDEP et de l'UVS pour prise de position. Les discussions du groupe de travail étaient basées sur des auditions d'experts et un sondage en ligne réalisé auprès des 125 membres de l'UVS. Ceux-ci pouvaient s'exprimer sur l'évolution locale du marché, leurs activités en matière de politique du logement ainsi que les mesures fédérales envisageables et formuler des attentes supplémentaires envers la Confédération.

Selon les auditions des experts et les échanges au sein du groupe de travail, l'approvisionnement en logements et la «paix du logement» restent dans l'ensemble assurés. Il existe un écart entre les indicateurs du marché et la perception de certaines parties du public, sous l'influence de quelques situations de marché particulières et défavorables. Il est donc essentiel de relever et de communiquer les faits de façon objective et d'évaluer correctement le besoin d'agir. La croissance démographique générée par l'immigration est un moteur de la demande parmi d'autres. La situation des personnes en quête de logement disposant de revenus modestes s'est aggravée surtout dans les régions urbaines. La nécessité d'agir est ici reconnue. Des activités liées à la politique du logement sont engagées, renforcées ou discutées dans un grand nombre de villes et de cantons et ceux-ci peuvent s'appuyer sur des aides à la décision mis à disposition par la Confédération.

Le groupe de travail juge plus judicieux de maîtriser ces défis en influençant l'évolution du marché par des mesures incitatives et non des interdictions ou des restrictions. C'est pourquoi la majorité du groupe de travail recommande au Conseil fédéral de renoncer à des interventions à portée tant nationale que régionale et/ou limitées dans le temps en matière de droit du bail. En revanche, il soutient les efforts visant à améliorer la transparence du marché du logement de même que les mesures d'aménagement du territoire susceptibles d'émettre des signaux positifs en matière de politique du logement et d'élargir la marge de manœuvre des communes. Les villes et les communes – souvent en collaboration avec des maîtres d'ouvrage d'utilité publique – ne peuvent étendre l'offre de logements à prix avantageux que si elles peuvent accéder à des terrains à bâtir et autres fonds adéquats. Une majorité des membres du groupe de travail recommande donc une étude plus approfondie d'un droit de préemption des communes et un réexamen de la décision du Conseil fédéral du 15 mai 2013, selon laquelle les questions de politique du logement ne doivent jouer aucun rôle dans l'utilisation de terrains en mains de la Confédération et des entreprises qui lui sont proches et dont elles n'ont plus besoin.

Au cours du dialogue, différents thèmes importants pour la compréhension globale de la situation, des champs d'activité et des mesures possibles n'ont pu être qu'effleurés ou n'ont pas pu être traités du tout. Il s'agit notamment du rôle de la Confédération, des cantons et des communes dans la politique du logement, des avantages et inconvénients de différents moyens d'encouragement, de questions d'aménagement du territoire telles que la mobilisation des potentiels de densification ou la coordination des transports et de l'urbanisation ainsi que des mesures de communication aux trois niveaux étatiques. Le groupe de travail recommande donc de poursuivre le dialogue.

Recommandations au Conseil fédéral

Recommandation 1

La majorité du groupe de travail recommande de renoncer à des mesures visant à limiter les hausses de loyer lors du changement de locataire.

Une minorité des cantons recommande une modification du code des obligations aux termes de laquelle les cantons pourraient demander au Conseil fédéral de prévoir des mesures de limitation des hausses de loyer lors d'une relocation sur tout ou partie du territoire cantonal.

Recommandation 2

Le groupe de travail recommande de renoncer à une interdiction ou une limitation des résiliations pour cause de rendement insuffisant.

Recommandation 3

La majorité du groupe de travail recommande l'examen d'un droit de préemption des communes ainsi que de ses possibilités de financement au niveau des communes.

Une minorité juge une telle étude non pertinente.

Recommandation 4

Le groupe de travail recommande d'examiner et d'adapter les stratégies immobilières des CFF et d'armasuisse en vue de consacrer plus souvent des terrains appropriés à la construction de logements d'utilité publique ou à prix modéré ainsi qu'au maintien de locaux à prix avantageux pour l'artisanat et le commerce.

Recommandation 5

Le groupe de travail, dans sa majorité, recommande une nouvelle réglementation nationale, dans le code des obligations, permettant d'améliorer la transparence lors de la conclusion de tout contrat de bail en obligeant à communiquer les loyers précédents ainsi que les motifs d'éventuelles hausses de loyer. Il faut ici trouver une solution aussi peu bureaucratique que possible.

Une minorité recommande de renoncer à une obligation de motivation.

Recommandation 6

La majorité du groupe de travail approuve le mandat du Conseil fédéral prévoyant d'examiner l'encouragement de la construction de logements à prix avantageux lors de la mise en consultation de la deuxième étape de la révision de la LAT.

Recommandation 7

Le groupe de travail salue les exigences relatives au marché du logement et à l'approvisionnement en logements dans le complément au guide de la planification directrice des cantons.

Recommandation 8

Le groupe de travail recommande de poursuivre le dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes. Un rapport sur ses résultats sera soumis au Conseil fédéral d'ici décembre 2014.

Les comités de la CDEP et de l'UVS ont examiné le rapport intermédiaire du groupe de travail le 2 décembre 2013. Les deux organes ont porté un jugement positif sur le rapport, soutiennent les recommandations du groupe de travail et approuvent la poursuite du dialogue.

1 Mandat et méthode de travail

1.1 Mandat du Conseil fédéral

Le 15 mai 2013, le Conseil fédéral a mené une discussion sur la libre circulation des personnes en liaison avec le marché du logement. Selon le Conseil fédéral, la préservation de la libre circulation des personnes est une condition importante pour le développement de l'emploi et de la prospérité en Suisse. Mais la croissance démographique qui l'accompagne a engendré, avec d'autres facteurs, dans certaines régions de fortes tensions sur le marché du logement et des hausses de prix prononcées. Cette évolution inquiète une partie de la population et aggrave le scepticisme envers la libre circulation des personnes.

Lors de cette discussion, le Conseil fédéral a constaté que la population reste très bien approvisionnée en logements, que le marché du logement fonctionne et qu'il n'y avait pas de besoin pour intervenir dans l'immédiat. Le Conseil fédéral a décidé de maintenir la politique du logement actuelle 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 desdites régions et de lui soumettre un rapport sur ses premiers résultats à fin décembre 2013. 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 et à quel niveau des interventions complémentaires sont nécessaires en matière de politique du logement. Il s'agit notamment de déterminer si les mesures évoquées dans le cadre du débat sur la politique du logement répondent aux besoins régionaux. Parmi ces mesures figurent 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. Il s'agit aussi de connaître le jugement que les cantons et les villes portent sur les mesures dont le Conseil fédéral a demandé l'examen approfondi le 15 mai 2013. Enfin, le dialogue doit permettre d'aborder des questions et des défis qui pourraient apparaître à l'avenir dans le secteur du logement avec la persistance de la croissance démographique actuelle.

1.2 Méthode

Un groupe de travail réunissant des représentants des cantons de Zurich, Genève, Zoug, Fribourg, Vaud et Argovie ainsi que des villes de Zurich, Bâle, Lucerne, Nyon, Wädenswil et Lugano a été constitué, d'entente avec la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et l'Union des villes suisses (UVS). Il a été composé en vue d'en limiter la taille tout en couvrant au mieux les régions dont le marché du logement est tendu ainsi que les différentes parties du pays. Le groupe de travail comprend en outre des représentants de la CDEP et du secrétariat de l'UVS. La Confédération y est représentée par le DETEC (ARE) et le Secrétariat général du DFJP. La direction en est confiée au DEFR, représenté par l'Office fédéral du logement (OFL), dont le directeur préside le groupe de travail.

Un sondage en ligne réalisé auprès des membres de l'UVS de mi-juillet à mi-août 2013 a permis d'intégrer le point de vue des villes dans le dialogue. L'enquête portait d'une part sur l'appréciation de la situation et de l'évolution locales du marché immobilier et sur les activités de politique du logement actuelles et prévues par les villes. D'autre part, elle recueillait les prises de position sur de possibles mesures à caractère régional de la Confédération. En outre, les villes étaient invitées à formuler des propositions de politique du logement à l'attention de la Confédération. Sur les 125 membres de l'UVS, 76 (61%) ont pris part au sondage. Les résultats ont été incorporés dans les délibérations du groupe de travail¹.

¹ Rapport «Sondage sur la politique du logement des villes et des communes», Infraconsult, novembre 2013

Le groupe de travail s'est réuni lors de trois demi-journées, le 22 août, le 19 septembre et le 31 octobre 2013. La première séance était axée sur l'audition de deux experts du marché du logement (Philippe Thalmann, professeur à l'EPFL et président de la Commission fédérale du logement CFL; Martin Neff, économiste en chef de Raiffeisen Suisse) et sur un débat d'entrée en matière. La deuxième rencontre a permis d'entendre les avis d'un investisseur (Jörg Koch, CEO Pensimo Management SA) et d'un expert du droit du bail (Ernst Jost, chef de division à l'autorité de conciliation en matière de baux du canton de Bâle-Ville). La discussion a été centrée sur des questions de droit du bail ainsi qu'un éventuel droit de préemption des communes en faveur de la construction de logements d'utilité publique. Lors de la troisième séance, le politologue Claude Longchamp a présenté son appréciation des opportunités et risques liés aux trois votations populaires à venir sur la politique de migration. En outre, les mesures mentionnées au point 4.5 ainsi qu'un premier projet du présent rapport ont été discutés. Après une nouvelle consultation par écrit des membres du groupe de travail, le rapport finalisé a été transmis aux comités de la CDEP et de l'UVS, qui ont pris position à son sujet lors de leur séance respective du 2 décembre 2013.

2 Besoin d'agir et mesures engagées

2.1 Dépasionner la discussion sur les mesures à prendre

Dans le cadre de l'audition des experts, le groupe de travail a pris acte que l'approvisionnement en logements est globalement assuré. Les activités de construction ont réagi avec un temps de retard à la forte augmentation de la demande engendrée par la croissance démographique, le contexte économique positif et des taux d'intérêt bas. La réserve initiale des investisseurs s'explique par la crise immobilière des années 1990, dont l'impact a duré jusqu'au nouveau millénaire. Le volume actuel des nouvelles constructions permet tout juste de couvrir la demande supplémentaire induite par la croissance démographique. D'un point de vue économique, les activités de construction devraient être un peu plus élevées. Cela permettrait d'élargir les possibilités de choix et de favoriser la mobilité résidentielle, tant pour l'amélioration du confort que pour l'adaptation de la taille du logement au cours du cycle de vie. En outre, dans une économie de marché, les offres de mauvaise qualité devraient pouvoir être «pénalisées» par une vacance, ce qui n'est pas le cas lorsque le bien vital qu'est le logement n'est pas disponible en quantité suffisante. Le niveau actuel des activités de construction est également lié aux capacités limitées du secteur du bâtiment.

Selon les déclarations des experts, les besoins en logement peuvent en principe être couverts à long terme. La croissance prévue de la population à dix millions d'habitants en 2038 nécessite la construction de quelque 45'000 nouveaux logements par an, un ordre de grandeur qui correspond à la production actuelle. Les réserves de zones à bâtir nécessaires existent sur le plan national. Rien n'indique que le marché du logement pourrait perdre de son attrait pour les investisseurs, du moins dans les grands centres. Il faut pour cela que les terrains à bâtir et les possibilités de densification puissent être mobilisés. Sur le long terme, des problèmes de capacités sont moins probables au niveau de la construction de logements qu'à celui des transports et des infrastructures. Il a également été relevé qu'il ne faut s'attendre ni à une croissance économique constante, ni à une croissance démographique ininterrompue pour les prochaines décennies. Il n'est pas possible d'établir des prévisions conjoncturelles à long terme et la tendance démographique de base est plutôt à la baisse, tant pour l'Europe que pour la Suisse. Une stagnation de l'effectif de la population réduirait déjà fortement les besoins en constructions nouvelles. Une accélération «artificielle» de la construction, par exemple grâce à des aides publiques massives, n'est pas indiquée au vu du niveau déjà très élevé des activités de construction et de l'évolution incertaine de la demande.

Les récentes hausses des prix dans certaines régions sont dues à des activités de construction à la traîne, à la baisse constante des taux d'intérêt de ces vingt dernières années et à une préférence marquée pour l'habitat urbain et périurbain. Dans le sondage, 78% des villes ont qualifié de tendue la situation régnant sur leur marché du logement et 67% ont indiqué que la tension s'était aggravée ces cinq dernières années. Dans la Région lémanique, toutes les villes qui se sont exprimées ont jugé leur marché tendu. Dans l'Espace Mittelland en revanche, seule une bonne moitié des villes ont été de cet

avis. D'une manière générale, les appréciations subjectives des villes participantes sont confirmées par les données statistiques relatives au taux de logements vacants – il faut toutefois relever ici que ce facteur ne constitue pas un indicateur valable du bon fonctionnement du marché du logement dans différents centres urbains, notamment à Zurich. En dépit d'un taux de vacance qui n'a jamais dépassé 1% depuis 1941 (0,06% en 2011), le marché du logement zurichois est en effet extrêmement dynamique: chaque année, un cinquième environ des logements change de locataire, soit plus de 40'000 logements sur quelque 210'000 au total. Dans le sondage, les villes se plaignent généralement d'une insuffisance de logements à prix avantageux, locatifs et en propriété. Les objets en location et en propriété des segments de prix moyens et élevés manquent moins souvent, sauf dans la Région lémanique. La conclusion selon laquelle il y aurait une pénurie générale de logements abordables dans les villes est partiellement remise en question par les experts et les membres du groupe de travail – il existerait de nombreux logements bon marché qui n'apparaissent pas sur le marché car ils sont attribués en sous-main.

La population immigrée est généralement très mobile. Sa disposition à payer est plutôt élevée au début du séjour en Suisse. Pour les immigrés, un logement cher constitue souvent la seule possibilité de s'installer en Suisse. En outre, ils sont plus aisément disposés que les Suisses à accepter de longs trajets pour se rendre au travail. En déménageant ils adaptent ensuite souvent leur logement à leurs besoins réels et à leurs possibilités financières. Leur grande mobilité résidentielle augmente les coûts des bailleurs.

Les experts estiment que la «paix du logement» reste en principe assurée. Souvent, des incidents isolés déclenchent un écho médiatique important et donnent l'impression que le marché du logement est en déroute. De l'avis du groupe de travail, il est essentiel de ne pas se laisser guider par des aspects émotionnels. La situation sur le marché doit être appréhendée et communiquée de manière objective, et la question des mesures à prendre doit être traitée de façon pertinente. Il ne serait pas judicieux de ne considérer que l'état actuel et de mettre en place des mesures qui pourraient se révéler contre-productives pour l'évolution à long terme du marché du logement et l'approvisionnement en logements.

Mais tant le groupe de travail que les experts estiment que certains problèmes objectifs nécessitent une attention particulière et qu'ils sont en partie liés à la croissance démographique dans la mesure où celle-ci renforce les tendances à l'œuvre. Il s'agit premièrement du fait que le coût du logement peut surcharger les ménages disposant de moyens financiers modestes. La charge locative n'a certes guère évolué ces dix dernières années en moyenne, mais récemment on constate une hausse parmi les catégories à bas revenu. Cette évolution est problématique, non seulement pour les ménages concernés. De lourdes charges locatives peuvent aussi avoir des effets défavorables sur l'économie, car moins de fonds peuvent alors être consacrés à d'autres volets de la consommation, d'où peut naître une certaine pression sur les salaires. Deuxièmement, la dynamique de marché actuelle répartit la population sur différents espaces en fonction du pouvoir d'achat. Cela favorise notamment le mitage du territoire. Mais cela peut aussi engendrer une uniformisation croissante de la composition de la population des communes, ce qui peut compromettre leur bon fonctionnement sur le long terme. Troisièmement, nous assistons à de profondes mutations démographiques. Ainsi, la proportion des familles recomposées et des aînés, entre autres, augmente fortement et leurs besoins spécifiques nécessitent des offres particulières. Enfin, il faut savoir qu'il existera toujours des personnes et des ménages dont l'accès au marché est limité, pour une raison ou une autre, et qui ne peuvent ainsi plus trouver de logement approprié sur le marché par leurs propres moyens.

2.2 Champ étendu pour les activités des villes et des cantons en matière de politique du logement

Le groupe de travail a pris connaissance du fait que des activités de politique du logement ont été engagées ou renforcées récemment pour maîtriser ces défis non seulement au niveau de la Confédération, mais aussi à celui des villes et des cantons. Selon le sondage, entre début 2012 et mi-2013, des interventions parlementaires et des initiatives liées à la politique du logement ont été déposées dans près de la moitié des villes participantes. Ce taux a même atteint 90% dans les villes de plus de 50'000 habitants. Le champ d'application de ces interventions est large, mais la majorité se concentre

sur la création de logements à prix avantageux et dans ce contexte le plus souvent sur des mesures de politique foncière et d'aménagement du territoire en faveur de la construction de logements d'utilité publique. Une autre préoccupation concerne l'extension de l'offre de logements pour les aînés. Les revendications politiques rejoignent souvent les activités déjà mises en place ou de toute façon planifiées par les villes. Les mesures financières ou fiscales revêtent plutôt un rôle subordonné. À l'heure actuelle, le financement de logements à prix avantageux pose généralement peu de problèmes. L'accès à des terrains à bâtir et à d'autres biens-fonds à des prix permettant la réalisation d'offres abordables constitue en revanche une difficulté répandue.

Les villes représentées au sein du groupe de travail ont également intensifié leurs activités en matière de politique du logement. Ainsi, la ville de Zurich a été chargée par le peuple en 2011 d'élever d'un quart à un tiers la part de logements d'utilité publique d'ici 2050. Dans la ville de Lucerne, une initiative récemment acceptée prévoit de porter à 16% la part de marché du secteur d'utilité publique. Les deux villes ont préparé des trains de mesures dans ce sens. En 2010, la ville de Nyon a entériné une vaste stratégie de logement visant notamment à accroître la part des offres à prix avantageux grâce à une politique foncière active et à des incitations basées sur des bonus d'utilisation. À Wädenswil, une initiative populaire en suspens demande au Conseil de ville de favoriser les logements familiaux et à prix avantageux grâce à des contributions aux investissements pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. À Lugano aussi, un besoin d'agir a été reconnu et la ville est en train d'étudier les mesures possibles.

A l'exception d'Argovie et Fribourg, tous les cantons représentés dans le groupe de travail connaissent des programmes autonomes d'aide au logement. Ceux-ci ont même une longue tradition dans les cantons de Genève et Zurich. Le canton de Genève s'est en outre fixé pour but d'élever à 20% la part du secteur d'utilité publique dans l'offre de logements en location. Le canton de Zoug applique sa loi d'encouragement depuis 2003 et le peuple du canton de Bâle-Ville a adopté une loi sur l'aide au logement le 22 septembre 2013 à titre de contre-proposition à une initiative cantonale. Comme le canton de Vaud, le canton de Bâle-Ville mise sur une combinaison d'aides à la pierre et à la personne ainsi que sur des conditions-cadres favorables aux investissements. Dans le canton de Fribourg, une étude doit mettre en évidence l'action requise.

Le sondage auprès des villes et les informations communiquées dans le cadre du groupe de travail indiquent clairement que des interventions régionales et locales sont nécessaires en matière de politique du logement, que ce besoin a été reconnu en maints endroits et que des mesures correspondantes sont mises en œuvre, engagées ou à l'étude. Mais tout cela se fait de manière isolée. D'une part, on constate un manque de coordination horizontale à l'échelle de la région – une lacune à laquelle des « dialogues en matière de politique du logement », au sein d'un même canton et au-delà, pourraient remédier. D'autre part, il faut veiller à une répartition judicieuse des rôles entre la Confédération, les cantons et les communes (cf. chapitre 3). Au reste, le groupe de travail observe que les mesures envisageables au niveau communal sont peu connues. Ainsi, des autorités locales deviennent souvent actives sans pouvoir profiter des expériences réalisées ailleurs. C'est pourquoi le groupe de travail salue la « boîte à outils » pour la promotion de logements à prix avantageux élaborée à l'initiative de l'OFL². Celle-ci présente dix mesures qui ont fait leurs preuves dans plusieurs communes. À l'aide de cas concrets, elle expose des facteurs de succès et des écueils. Le groupe de travail juge important que cette boîte à outils soit connue le plus largement possible. En outre, le groupe de travail a pris connaissance du fait que le Programme « Projets-modèles pour un développement territorial durable 2014-2018 » de la Confédération prévoit de soutenir des projets des cantons, des villes et des communes visant la création d'une offre de logements suffisante et adaptée aux besoins. L'appel à projets a été lancé le 31 octobre 2013 et les propositions peuvent être déposées jusqu'à fin février 2014³. Des échanges d'expériences réguliers entre les responsables des projets constituent un élément important de ce programme. Le groupe de travail estime qu'il est encore nécessaire d'établir, dans le cadre du dialogue, comment rendre plus accessibles et communiquer plus efficacement les expériences déjà engrangées un peu partout ainsi que celles à venir encore.

² Preisgünstiger Wohnraum – ein Baukasten für Städte und Gemeinden, OFL, 2013. Une brochure en langue française et en langue italienne paraîtra dans une version adaptée à mi-2014.

³ Voir <http://www.bwo.admin.ch/themen/wohnraumfoerderung/00148/00527/index.html?lang=fr>

2.3 Rôle important des logements d'utilité publique – accès difficile à des terrains appropriés

Les initiatives de politique du logement aux niveaux communal et cantonal cherchent souvent des solutions par le biais de la construction de logements d'utilité publique. Les discussions du groupe de travail ont montré que différentes approches sont utilisées dans ce but. Si la conception «traditionnelle» est axée sur le maître d'ouvrage et la notion d'«utilité publique» qui ressort de ses statuts, les cantons de Vaud et Genève entendent réaliser à l'avenir des «logements d'utilité publique» définis non pas en fonction du type d'investisseur, mais notamment en fonction du prix de l'offre («loyer abordable») – ce qui permet à des investisseurs tels que les caisses de pension d'accéder au «secteur d'utilité publique». Le groupe de travail souhaite approfondir l'analyse de ces différentes approches et clarifier entre autres à quelles «contre-prestations» (par ex. sous forme de limites de revenu ou de prescriptions d'occupation) une aide publique des maîtres d'ouvrages d'utilité publique pourrait ou devrait judicieusement être liée.

Il ressort du sondage, des auditions des experts et des discussions du groupe de travail que l'accès à des terrains à bâtir et autres fonds appropriés constitue un obstacle majeur non seulement au développement de la construction de logements d'utilité publique, mais aussi, d'une manière générale, à la réalisation de logements à prix avantageux. En principe, des réserves suffisantes de terrains à bâtir existent, et les réserves d'utilisation internes offrent également un certain potentiel. Mais la part du coût du terrain dans le volume d'investissement a constamment augmenté ces derniers temps, et entraînés des coûts de réalisation élevés. Les maîtres d'ouvrage qui cherchent à offrir des logements à prix avantageux et ne disposent souvent que de peu de moyens propres ne peuvent généralement pas s'imposer dans la concurrence pour les terrains face à des investisseurs qui réalisent des logements locatifs de haut standing ou des appartements en PPE. L'une des conséquences est que les programmes cantonaux prévoyant des aides financières aux investisseurs restent inefficaces parce que les maîtres d'ouvrage ne disposent pas de terrains dont le coût permettrait la réalisation de logements à prix avantageux. A cet égard, le groupe de travail salue la décision du Conseil fédéral qui permettra désormais aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, dans certaines conditions, de demander des prêts à taux préférentiel financés par le fonds de roulement également pour l'acquisition de terrains. Le groupe de travail estime aussi qu'une attention particulière doit être consacrée aux mesures de lutte contre la thésaurisation du sol.

3 Rôles de la Confédération, des cantons et des villes dans la politique du logement

3.1 Première discussion sur la répartition des rôles

La diversité des activités de politique du logement déployées aux trois niveaux étatiques peut donner l'impression que les mesures sont peu coordonnées et ne s'inscrivent pas dans une stratégie commune. Le groupe de travail a tenu une première discussion sur les rôles de la Confédération, des cantons et des communes dans la politique du logement. Il a pris connaissance du fait que, selon l'article 41e de la constitution fédérale (Cst.), la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que les personnes en quête d'un logement puissent trouver, pour elles et leur famille, un logement approprié à des conditions supportables. Contrairement à l'aménagement du territoire, où l'article 75 prévoit que la Confédération fixe les principes de l'aménagement du territoire, lequel incombe aux cantons, ni la constitution ni les lois d'exécution fédérales ne traitent de l'attribution des compétences en matière de politique du logement. Les cantons sont certes mentionnés dans l'objectif social, mais les autres bases constitutionnelles et légales ne parlent que de la Confédération: les articles 108 et 109 Cst. engagent la Confédération à encourager la construction de logements et l'accession à la propriété, respectivement à légiférer pour lutter contre les loyers abusifs.

La répartition actuelle des tâches entre la Confédération, les cantons et les villes est la suivante: le droit du bail prévoit la lutte contre les loyers abusifs au niveau national et touche toutes les situations abusives. Les cantons peuvent promulguer des réglementations complémentaires dans la mesure où

le droit fédéral leur en attribue expressément la compétence ou lorsque le champ d'application n'est pas entièrement réglementé par la législation fédérale. Les cantons peuvent ainsi, notamment, déclarer obligatoire l'utilisation de la formule officielle lors de la conclusion de tout nouveau contrat de bail en cas de pénurie de logements. En outre, le code des obligations (CO) prévoit des compétences cantonales dans les domaines des garanties fournies par le locataire (dépôt de garantie du loyer), de la consignation du loyer et des formules relatives à la résiliation et aux hausses de loyer. Enfin, les cantons peuvent conférer force obligatoire générale aux contrats-cadres des associations de bailleurs et de locataires dans la mesure où leur domaine d'application est limité à tout ou partie du territoire cantonal (contrat-cadre de bail du canton de Vaud).

Dans l'aide au logement, la répartition des tâches est moins stricte. La Confédération

- met en œuvre l'aide au logement conformément à la loi encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP) de 1974 et octroie notamment des contributions aux coûts de logement (abaisséments supplémentaires atteignant encore quelque 60 millions de francs par an) – la durée de cette aide est toutefois limitée dans le temps et l'engagement financier de la Confédération recule sans cesse;
- soutient la construction de logements d'utilité publique dans le cadre de la loi sur le logement (LOG) par le biais d'aides financières indirectes via des organisations d'envergure nationale (organisations faitières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, Centrale d'émission pour la construction de logements CCL, Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation, CCH);
- sert de «référence» pour les mesures cantonales et communales d'aide au logement, par exemple pour la définition de l'utilité publique, les limites de coût ou la qualité de logement (Système d'évaluation de logements, SEL);
- encourage les innovations dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur le logement (LOG) et à travers le soutien de projets-modèles visant des objectifs spécifiques de politique du logement (office responsable: ARE);
- met à disposition des statistiques fiables (OFS) et observe l'évolution du marché (par ex. «L'aperçu du marché du logement» trimestriel, monitoring annuelle «libre circulation des personnes et marché du logement»);
- élabore des bases de décision relatives à la politique du logement telles que l'étude susmentionnée sur l'aide au logement par les communes;
- conseille les cantons et les villes qui souhaitent prendre des mesures à leur niveau, sert de plateforme pour les échanges d'informations nationaux sur la politique du logement, transmet du savoir-faire et fournit de «bons exemples».

A la suite de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), les cantons ont cinq ans pour modifier leurs plans directeurs. Le guide de la planification directrice de la Confédération (urbanisation) adapté en conséquence prévoit que les cantons dont le marché du logement est tendu traitent la situation du marché dans leur planification directrice et indiquent quelles mesures d'aménagement du territoire ou autres doivent être prises pour remédier aux problèmes en présence.

Les cantons sont engagés de manière très variable dans l'aide au logement:

- Une grande partie des cantons fournit des prestations complémentaires à l'aide fédérale selon la LCAP, sous une forme ou une autre – ce soutien aussi arrive progressivement à son terme.
- Les cantons de Zurich, Genève, Zoug, Vaud, Valais, Grisons, Berne, Bâle-Campagne et maintenant Bâle-Ville connaissent des programmes d'aide autonomes prévoyant divers instruments, groupes-cibles et engagements financiers. Par exemple, le canton de Berne octroie uniquement des aides au démarrage pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique tandis que le canton de Genève alloue des moyens financiers considérables pour l'aide à la pierre et à la personne. En outre, la législation cantonale prescrit la répartition des catégories de logements à réaliser dans certaines zones et exige notamment une part minimale de logements d'utilité publique.

Les villes et les communes aussi doivent adapter leurs plans d'affectation à la suite de la révision des plans directeurs, elle-même engendrée par la révision de la LAT. Selon les besoins et dans la mesure

où la législation cantonale le leur permet, elles peuvent prévoir des mesures d'aménagement du territoire favorisant la construction de logements à prix avantageux et expliquées plus en détail dans la «boîte à outils» susmentionnée (part de logements à prix avantageux fixée dans le plan d'affectation, bonus d'utilisation à titre incitatif, obligation de construire et droit d'emption). En outre, elles peuvent devenir actives en matière de politique du logement avec entre autres la construction de logements communaux, le soutien de maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou des contributions aux frais de loyer des ménages de condition modeste.

3.2 Attentes très diverses envers la Confédération

Jusqu'à présent, les discussions du groupe de travail ont porté avant tout sur le rôle de la Confédération. Des réponses au sondage auprès des villes en traitent également: 38 villes ont répondu à la question portant sur les prestations de la Confédération qui faciliteraient la prise en compte de la situation du marché immobilier dans la ville ou la commune concernée. Sur ce total, sept villes n'ont indiqué aucun besoin particulier et 31 ont exprimé des attentes parfois très différentes. Les éléments les plus souvent mentionnés ont été les aides financières visant divers objectifs (octroi d'aide à la pierre, soutien à l'achat de terrain à bâtir, contributions financières pour des concours d'architecture), suivis des mesures d'aménagement du territoire telles que des allègements pour la réaffectation de bâtiments dans la zone agricole ou des mesures de densification du milieu bâti. La mise à disposition de bases statistiques, l'élaboration de bases de décision de politique du logement, les services de conseil et les échanges d'informations ont été mentionnés presque aussi souvent. Au sein du groupe de travail, on a regretté que la Confédération n'ait pas institué les prêts directs prévus dans la loi sur le logement. Compte tenu de la disparition progressive des «dossiers LCAP», la Confédération semble se désengager de plus en plus financièrement. L'aide directe devrait rester une option envisageable, notamment en prévision d'une possible hausse des taux d'intérêt. En outre, on attend de la Confédération, ou de l'OFL, un engagement plus prononcé dans l'élaboration de bases de décision – par exemple l'examen de mesures axées sur la demande telles que les avantages et les inconvénients d'une taxe sur les surfaces habitées, sans incidence sur la quote-part de l'Etat. Ces questions, ainsi que la répartition générale des compétences entre les trois niveaux étatiques, devraient être approfondies dans le cadre de la poursuite du dialogue.

4 Prise de position sur des questions particulières

Lors de sa discussion du 15 mai 2013, le Conseil fédéral a abordé notamment différentes mesures envisageables en rapport avec les hausses de loyer lors du changement de locataire et les congés donnés en vue d'augmenter le loyer, ainsi qu'un éventuel droit de préemption des communes en faveur de la construction de logements d'utilité publique. Il a décidé de renoncer à de nouvelles réglementations applicables à l'échelle nationale et d'étudier si des mesures adaptées au niveau régional pourraient répondre à un besoin sur les trois points mentionnés. Le groupe de travail s'est penché sur ces trois thèmes lors de ses séances du 19 septembre et du 31 octobre 2013. En outre, il a pris position sur d'autres mesures que le Conseil fédéral a chargé divers services fédéraux d'examiner.

4.1 Limitation des hausses de loyer en cas de relocation?

Dans les régions attrayantes connaissant un taux de vacance très bas, des augmentations de loyer considérables sont parfois observées lors du changement de locataire. C'est pourquoi les associations de locataires demandent de limiter ces augmentations à un certain pourcentage par rapport à l'ancien loyer. Une telle mesure ne serait pas applicable aux hausses liées à des rénovations substantielles ou à d'autres prestations supplémentaires. La réglementation discutée au sein du groupe de travail présente les principales caractéristiques suivantes:

- Application uniquement dans les régions où le marché du logement est tendu
- Disposition potestative: pas d'automatisme, le Conseil fédéral (ou éventuellement le canton) devrait prendre une décision allant dans ce sens et qui pourrait être limitée dans le temps
- Limitation des augmentations de loyer: 15% au maximum (auxquelles s'ajoutent les hausses liées aux investissements créant une plus-value)

Le groupe de travail a également abordé une solution alternative consistant à introduire une obligation de documentation lors de hausses de loyer. Ici, les augmentations du loyer ne seraient pas limitées, mais les critères susmentionnés seraient élargis par le devoir de produire une documentation et des preuves de leur légitimité. Des hausses de loyer supérieures à 15% du loyer précédent seraient alors possibles si le bailleur peut démontrer que l'augmentation est justifiée par une méthode de calcul absolue (rendement net, éventuellement critères des loyers usuels dans le quartier ou la localité).

La question d'une limitation régionale et temporelle des hausses de loyer lors du changement de locataire était incluse dans le sondage des villes. Près de 45% des villes qui ont répondu jugent la mesure plutôt appropriée ou très appropriée, plus de 38% la considèrent inappropriée ou plutôt inappropriée. On constate ici des différences régionales marquantes. Alors que les villes de la Région lémanique et de l'Espace Mittelland approuvent cette mesure en majorité, celle-ci est clairement ou plutôt rejetée par la majeure partie des villes du nord-ouest, du nord-est et de la région zurichoise. Des écarts apparaissent aussi en fonction de la taille des villes. Ainsi, 70% des grandes villes particulièrement exposées estiment que cette mesure est plutôt appropriée ou très appropriée, et 20% seulement la jugent inappropriée. Pendant les auditions d'experts, il a été notamment relevé que les loyers d'un immeuble peuvent varier d'un facteur de 3 selon la durée des baux. Dans le cas d'un exemple pratique présenté, le loyer brut d'un logement de 5 pièces s'élevait à 942 francs tandis que celui d'un logement identique situé un étage plus bas atteignait 2700 francs. On peut se demander ici si le «loyer correct» doit être établi selon une logique économique, politique, basée sur le droit du bail ou encore en relation avec les autres locataires d'un même immeuble. De plus, il faut prendre en compte les cycles conjoncturels. Actuellement, une intervention semble nécessaire en regard de l'excédent de la demande. Mais des questions se posent quant à l'attitude à adopter en cas de crise économique et d'excédent de l'offre – les rendements manquants devraient-ils alors être compensés?

L'audition a permis de confirmer qu'il existe des hausses de loyer importantes et en partie abusives. Mais une limitation des augmentations ne résoudrait pas le problème, car il resterait possible de la contourner, par exemple en modifiant plus souvent les logements avant leur relocation, ce qui permet de justifier les hausses. De l'avis des experts, les solutions efficaces ne doivent pas être cherchées en premier lieu dans des adaptations du droit du bail, mais dans des mesures de protection des logements à prix avantageux, des aides aux maîtres d'ouvrage sans but lucratif ou des modifications du droit des constructions et de l'aménagement du territoire. Au sein du groupe de travail, un examen approfondi des avantages et des inconvénients de la mesure est approuvé surtout par les représentants de la Suisse romande. Cette position est motivée entre autres par la forte augmentation des hausses de loyer ces dernières années. L'expérience montrerait que les locataires, en dépit de hausses de loyer manifestement abusives, ne souhaitent pas engager d'emblée une action en justice contre le bailleur. En revanche, les représentants des cantons alémaniques rejettent cette mesure ou son examen plus approfondi. Leur argumentation avance entre autres que des «bailleurs loyaux» en feraient les frais ou seraient incités à exploiter systématiquement toutes les possibilités de hausse, que les possibilités de contourner la mesure sont trop évidentes et que cela encouragerait la conversion en logements en propriété. En outre, une telle solution ne pourrait pas s'imposer politiquement. Au lieu d'influer sur la formation des prix du parc actuel, il serait donc plus judicieux d'encourager la création d'offres avantageuses par des mesures incitatives appropriées.

Recommandation 1

La majorité du groupe de travail recommande au Conseil fédéral de renoncer à des mesures de restriction des hausses de loyer lors du changement de locataire, ceci non seulement au niveau national, mais aussi sous des formes régionales et limitées dans le temps.

Une minorité des cantons recommande une modification du code des obligations aux termes de laquelle les cantons pourraient demander au Conseil fédéral de prévoir des mesures de limitation des hausses de loyer lors d'une relocation sur tout ou partie du territoire cantonal.

4.2 Interdiction ou limitation des résiliations pour rendement insuffisant sur les marchés très tendus?

Des indices suggèrent que, dans les régions attrayantes, un nombre croissant de baux sont résiliés afin d'augmenter le loyer des locataires suivants. Selon la jurisprudence en vigueur du Tribunal fédé-

ral, de telles résiliations sont autorisées pour autant que le loyer antérieur se situe au-dessous du seuil d'abus, rendant ainsi possible une hausse légitime. Différentes demandes ont été exprimées visant la restriction ou l'interdiction des congés en vue d'augmenter le loyer. La réglementation régionale suivante a été discutée au sein du groupe de travail:

- Application uniquement dans les régions où le marché du logement est tendu
- Disposition potestative: pas d'automatisme, le Conseil fédéral (ou éventuellement le canton) devrait prendre une décision allant dans ce sens et qui pourrait être limitée dans le temps
- Interdiction des résiliations pour rendement insuffisant

Dans ce domaine aussi, une solution de rechange a été soumise au groupe de travail. Au lieu d'une interdiction des résiliations pour rendement insuffisant, les bailleurs pourraient se voir imposer ici une obligation de motiver leur intention et d'en prouver la légitimité. Les résiliations pour rendement insuffisant resteraient ainsi possibles sans restriction, dans le cadre des prescriptions légales. Mais l'obligation d'indiquer le motif de résiliation avec la formule officielle et, en cas de contestation, de prouver que le rendement est insuffisant, pourrait permettre de prévenir des abus.

Lors du sondage, la mesure a été plutôt préférée par les villes à d'éventuelles restrictions des hausses de loyer lors du changement de locataire, et ce avec des écarts régionaux très similaires: 60% des villes et 80% des grandes villes ayant répondu considèrent la mesure comme plutôt appropriée ou très appropriée, tandis que 26% des villes et 20% des grandes villes ayant répondu la jugent inappropriée ou plutôt inappropriée. Pendant les auditions, un expert a relevé que, dans la pratique, les résiliations motivées par des améliorations du rendement sont très rares et donc que très peu de jugements sont prononcés sur de telles questions. Les motifs de résiliation avancés résident souvent dans les besoins personnels ou des rénovations complètes. Il n'est pas rare que par la suite les logements concernés subissent dans ces cas une conversion en PPE. Il est donc difficile de distinguer entre les résiliations pour rendement insuffisant souhaitables (par ex. en raison de rénovations importantes) et indésirables, et ainsi d'éviter les arguments techniques permettant de contourner la mesure. Le groupe de travail accorde moins d'importance à cette mesure qu'à une éventuelle limitation des hausses de loyer lors de la relocation. Une minorité souhaiterait approfondir cette question, car il existe des cas particulièrement choquants concernant des locataires de longue date. Mais la majorité rejette la mesure ou son examen ultérieur en évoquant des principes réglementaires, des problèmes de mise en œuvre, des effets secondaires indésirables ou un manque d'acceptation politique.

Recommandation 2

Le groupe de travail recommande au Conseil fédéral de renoncer à une interdiction ou une limitation des résiliations pour rendement insuffisant.

4.3 Droit de préemption, sans limite de prix, des communes en faveur de la construction de logements d'utilité publique dans les régions où le marché est très tendu?

Le manque d'accès à des terrains à bâtir adéquats ainsi qu'à d'autres biens-fonds entrave le développement de la construction de logements à prix avantageux ou d'utilité publique. Un droit de préemption sans limite de prix faciliterait l'accès des communes à des terrains sur lesquels elles pourraient construire elles-mêmes ou qu'elles pourraient céder en droit de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Le droit est dit sans limite de prix car le prix de vente déterminant est défini par le contrat proposé à l'acquéreur tiers. Cette méthode permet d'éviter que le vendeur ne subisse des pertes.

La réglementation suivante a été soumise au groupe de travail pour prise de position:

- Application uniquement dans les régions où le marché du logement est tendu
- Disposition potestative: pas d'automatisme, le Conseil fédéral (ou éventuellement le canton) devrait prendre une décision allant dans ce sens et qui pourrait être limitée dans le temps
- Délai de courte durée pour la commune, par exemple deux semaines
- Limitation aux parcelles situées dans des zones à bâtir principalement destinées au logement

- Limitation aux parcelles dont les communes ont besoin pour créer ou maintenir des logements à prix avantageux
- Pas de droit de préemption lors de ventes à des parents ou à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique
- Droit d'emption ou de rachat au prix convenu à l'origine au cas où la commune n'affecte pas le terrain à l'utilisation prévue dans un certain délai

Dans le cadre du sondage, près des deux tiers des villes ayant répondu ont jugé une telle mesure plutôt appropriée ou très appropriée. Celle-ci a été approuvée surtout par des villes de la Région lémanique, de l'Espace Mittelland et du nord-ouest du pays ainsi que par les membres du groupe de travail représentant les villes de Lucerne et Zurich. En revanche, les autres villes, notamment en Suisse orientale, se prononcent contre un droit de préemption des communes.

Au sein du groupe de travail, on relève que le canton de Genève connaît, dans le cadre de son plan de zones, un droit de préemption, qui a donné de bons résultats. Dans le canton de Vaud, un projet de nouvelle loi sur l'aménagement du territoire prévoit un droit d'emption et de préemption des communes. Les représentants de Suisse romande voient en principe d'un bon œil l'idée d'un droit de préemption des communes. On avance ici que ce droit élargirait fortement la marge de manœuvre des communes en matière de politique foncière et qu'il ne devrait pas être limité à la construction de logements à prix avantageux ou d'utilité publique. Les communes doivent disposer de terrains également pour d'autres tâches (de construction). De plus, le droit de préemption devrait couvrir aussi des terrains qui n'ont pas encore été classés. Parmi les membres alémaniques du groupe de travail, les avis sont partagés. Si certains souhaiteraient un examen plus approfondi, les représentants de deux cantons rejettent explicitement tout effort dans ce sens. Il s'agit pour eux d'une intervention trop massive sur le marché, qui pourrait engendrer un effet indésirable sur l'évolution des prix. D'autre part, la mise en œuvre poserait des problèmes. Généralement, les communes ne pourraient pas réagir à temps, car la réglementation des compétences communales prévoit souvent que les achats de terrains doivent être approuvés par des assemblées communales ou des votations. Mais surtout, un grand nombre des villes attrayantes manquent actuellement des moyens financiers nécessaires, le cas échéant, pour exercer un droit de préemption. On peut avancer ici que la constitution de fonds affectés, entre autres via la taxe sur la plus-value, permettrait de surmonter les difficultés temporaires au niveau communal.

Recommandation 3

La majorité du groupe de travail recommande au Conseil fédéral l'examen d'un droit de préemption des communes ainsi que de ses possibilités de financement au niveau des communes.

Une minorité juge une telle étude non pertinente.

4.4 Améliorer l'accès à des terrains de la Confédération se prêtant à la construction de logements à prix avantageux ou d'utilité publique?

Lors de sa discussion du 15 mai 2013, le Conseil fédéral a abordé la question de la nécessité d'améliorer l'accès aux terrains de la Confédération et des entreprises qui lui sont proches pour la construction de logements à prix avantageux ou d'utilité publique. Cet objectif a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires⁴ mais toutes celles qui ont été traitées jusqu'ici, ont été rejetées par le Parlement. L'attention se portait essentiellement sur les terrains dont armasuisse et Immobilier CFF n'ont plus besoin pour leurs tâches centrales. L'examen réalisé dans ce domaine a révélé que la quasi-totalité des terrains du parc à disposition d'armasuisse qui conviendrait à la construction de logements d'utilité publique fait l'objet de projets d'utilisation civile développés en collaboration avec les communes respectives. Les CFF disposent certes de terrains appropriés, mais ils sont tenus par leur convention de prestations de réaliser dans le secteur immobilier un bénéfice usuel dans la branche

⁴ 11.3125 Postulat Fässler: Promouvoir l'attribution de fonds grevés d'un droit de superficie; 11.3893 Motion Leutenegger Oberholzer: Affecter les immeubles non utilisés de la Confédération à la construction de logements à loyer ou à prix modérés; 12.3438 Motion Badran: Terrains et immeubles appartenant à des entreprises liées à la Confédération. Droit de préemption des cantons et des communes

qui doit être consacré au développement de l'entreprise. C'est pourquoi le Conseil fédéral a renoncé à poursuivre l'examen de cette mesure.

Par principe, le groupe de travail n'a pas traité les mesures que le Conseil fédéral a rejetées le 15 mai 2013. Mais, dans les discussions sur l'amélioration de l'accès à des terrains appropriés pour la construction de logements à prix avantageux, il a été demandé à plusieurs reprises que la Confédération fournisse une contribution plus importante dans le domaine des terrains. On avance ainsi que la valeur des terrains des CFF, par exemple, augmente souvent fortement à la suite des classements et, surtout, des changements d'affectation ou augmentations du degré d'utilisation entrepris par les communes. En contrepartie, on devrait pouvoir attendre que les CFF contribuent à la réalisation d'un objectif d'intérêt public tel que la mise à disposition de logements à prix avantageux, par exemple sous la forme d'un droit de superficie avantageux ou d'un prix de vente préférentiel.

Recommandation 4

Le groupe de travail recommande au Conseil fédéral d'examiner et d'adapter les stratégies immobilières des CFF et d'armasuisse en vue de consacrer plus souvent des terrains appropriés à la construction de logements d'utilité publique ou à prix modéré ainsi qu'au maintien de locaux à prix avantageux pour l'artisanat et le commerce.

4.5 Prises de position du groupe de travail sur d'autres mandats d'examen attribués le 15 mai 2013 par le Conseil fédéral

4.5.1 Indication du loyer précédent lors de la conclusion d'un contrat de bail

Le 15 mai 2013, le Conseil fédéral a chargé le DEFR (OFL) d'examiner la possibilité d'une modification du code des obligations prévoyant l'utilisation obligatoire au niveau national de la formule officielle pour la conclusion d'un nouveau contrat de bail. Une telle modification de la loi aurait pour effet de divulguer systématiquement le loyer précédent lors d'un changement de locataire et d'obliger, le cas échéant, à motiver les hausses de loyer intervenues. Comme indiqué plus haut, le droit en vigueur délègue aux cantons la compétence en matière d'utilisation de la formule. Les cantons de Zoug, Nidwald, Fribourg, Neuchâtel, Vaud et Genève en font usage depuis un certain temps. L'obligation d'utiliser la formule est en vigueur dans le canton de Zurich depuis le 1^{er} novembre 2013.

Dans le sondage, quelque deux tiers des villes ayant répondu ont approuvé l'indication du loyer précédent, et 20% ont jugé cette mesure inappropriée ou plutôt inappropriée.

La majorité du groupe de travail approuve une réglementation nationale favorisant ainsi la transparence sur le marché du logement en location. Mais des voix ont relevé, entre autres, que le législatif des cantons de Bâle-Ville et Lucerne se sont récemment prononcé contre une indication du loyer précédent proposée par le gouvernement. Le groupe de travail recommande de concevoir une solution qui n'implique pas de charges administratives supplémentaires pour les bailleurs. En outre, il faudrait établir quelles autres informations permettraient d'assurer la transparence.

Les avis divergent quant à décider si l'obligation d'informer doit porter uniquement sur le loyer précédent ou si elle doit inclure les motifs d'une éventuelle hausse de loyer. On relève ici que les cantons ayant introduit l'obligation d'utiliser la formule l'ont toujours assortie de l'indication des motifs. Une réglementation nationale ne devrait pas déroger à ce principe, car il renforce l'effet d'atténuation des hausses de prix. D'autre part, dans des cantons alémaniques, tels que Zoug, qui connaissent depuis longtemps l'utilisation obligatoire de la formule, on ne constate qu'un très faible nombre de contestations du loyer initial.

Recommandation 5

Le groupe de travail, dans sa majorité, recommande au Conseil fédéral une nouvelle réglementation nationale, dans le code des obligations, permettant d'améliorer la transparence lors de la conclusion de tout contrat de bail en obligeant à communiquer les loyers précédents ainsi que les motifs d'éventuelles hausses de loyer. Il faut ici trouver une solution aussi peu bureaucratique que possible. Une minorité recommande de renoncer à une obligation de motivation.

4.5.2 Encouragement de la construction de logements à prix avantageux par le biais de la loi sur l'aménagement du territoire

En prévision de la seconde étape de la révision de la LAT, le Conseil fédéral a chargé le DETEC (ARE) d'étudier quelle modification de la loi permettrait d'inciter les cantons et les communes à encourager plus activement la construction de logements à prix avantageux ou d'utilité publique. On envisage ici une adaptation de l'article «Buts», comme l'exige d'ailleurs aussi la motion du conseiller national Candinas (13.3637 Loi sur l'aménagement du territoire. Encourager la construction de logements d'utilité publique en complétant l'article concernant les buts). En outre, il s'agit d'examiner une modification visant à utiliser la taxe sur la plus-value des avantages résultant de mesures d'aménagement acceptée par le peuple le 3 mars 2013 pour l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique. C'est aussi l'objet de la motion du conseiller national Fluri (13.3535 Taxe sur la plus-value pour promouvoir les logements d'utilité publique). Une solution de rechange consisterait à renoncer au prélèvement de la taxe sur la plus-value en cas de classement en zone à bâtir en faveur de la construction de logements à prix avantageux, ce qui contredirait toutefois le libellé de l'art. 15 de la LAT révisée.

Lors du sondage, quelque deux tiers des villes ayant répondu estimaient très approprié ou plutôt approprié que la LAT se donne pour but explicite de favoriser la construction de logements à prix avantageux ou d'utilité publique. Au sein du groupe de travail, on a rappelé que, selon la décision du Conseil fédéral du 15 mai 2013, le DETEC a déjà été chargé d'étudier ce projet. Dans sa réponse à la motion du conseiller national Candinas, le Conseil fédéral a fait référence une nouvelle fois à ce mandat, qui doit être exécuté dans le cadre de la deuxième étape, en cours, de la révision de la LAT. La consultation devrait pouvoir être effectuée pendant la deuxième moitié de 2014. Dans la discussion, le projet a réuni une majorité d'avis favorables. On met ici en exergue l'effet incitatif qu'aurait le complément de l'article «Buts» au niveau fédéral pour les législations cantonales sur l'aménagement du territoire qui ne comprennent encore aucune réglementation de ce type. La marge de manœuvre des communes en matière de politique du logement en serait élargie d'autant. Mais on souligne aussi que le point de vue de l'aménagement du territoire n'est que peu représenté au sein du groupe de travail et qu'il faudrait impliquer la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) dans la discussion sur ce thème. Ainsi, l'adaptation de l'article «Buts» de la LAT ne doit notamment pas permettre de faciliter des classements en zone à bâtir et de saper les efforts de densification. Quant à l'utilisation de la taxe sur la plus-value pour l'encouragement de la construction de logements à prix avantageux, on relève que cette idée a été étudiée et finalement rejetée dans le canton de Bâle-Ville.

Recommandation 6

La majorité du groupe de travail approuve le mandat du Conseil fédéral prévoyant d'examiner l'encouragement de la construction de logements à prix avantageux lors de la mise en consultation de la deuxième étape de la révision de la LAT.

4.5.3 Exigences relatives au marché du logement et à l'approvisionnement en logements pour la planification directrice des cantons

Le Conseil fédéral a chargé le DETEC (ARE) d'examiner si, et le cas échéant comment, les cantons touchés par la pénurie de logements devraient être appelés à définir à l'avenir dans leurs plans directeurs comment ils entendent maîtriser les défis de la politique du logement. Des objectifs de développement correspondants pourraient porter sur la création de davantage de logements, des aspects qualitatifs tels que les caractéristiques des logements ou encore l'orientation sur certains groupes de population. Parmi toutes les mesures proposées c'est celle qui a suscité l'écho le plus favorable lors du sondage des villes. Le groupe de travail aussi l'approuve unanimement. La Confédération a informé que le «complément au guide de la planification directrice» pour le domaine de l'urbanisation a déjà été adapté dans ce sens. Il fait partie de la consultation sur le projet d'ordonnance sur l'aménagement du territoire révisée que le Conseil fédéral a lancé le 28 août 2013 et qui a duré jusqu'au 30 novembre 2013.

Recommandation 7

Le groupe de travail salue les exigences relatives au marché du logement et à l'approvisionnement en logements dans le complément au guide de la planification directrice des cantons.

5 Perspectives: poursuite du dialogue

Les échanges intervenus dans le cadre du dialogue sont jugés fructueux et efficaces par les membres du groupe de travail. Lors des trois dernières séances, différentes questions n'ont pu être qu'effleurées et non examinées de manière approfondie. Il s'agit notamment des rôles de la Confédération, des cantons et des communes dans la politique du logement – également dans la perspective de mesures urgentes en cas de modification rapide du contexte de marché – mais encore de la densité d'occupation, des avantages et inconvénients des différents moyens d'encouragement, notamment en liaison avec la construction de logements d'utilité publique ou à prix avantageux, des incidences de rénovations énergétiques de logements en location (Programme Bâtiments) sur l'objectif de maintien des logements à prix avantageux, de questions liées aux procédures d'autorisation et d'opposition; d'aspects relatifs à la fiscalité ainsi que des questions liées à l'aménagement du territoire telles que la mobilisation de potentiels de densification ou la coordination des transports et de l'urbanisation. En outre, il faut établir une compréhension commune des problèmes, des champs d'activité et des mesures envisageables aux trois niveaux étatiques pour instaurer une communication qui va jouer un rôle majeur dans les prochains débats sur les questions de politique de migration. Tous les membres du groupe de travail se sont prononcés en faveur de la poursuite du dialogue en 2014.

Recommandation 8

Le groupe de travail recommande au Conseil fédéral de poursuivre le dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes, en y associant la CDEP et l'UVS. Un rapport sur ses résultats sera soumis au Conseil fédéral d'ici décembre 2014.

6 Prises de position de la CDEP et de l'UVS

Le comité de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique a pris position sur le rapport intermédiaire du groupe de travail lors de sa séance du 2 décembre 2013. Les travaux et le rapport sont jugés positifs, et la CDEP salue et soutient la poursuite du dialogue. On relève à cet égard qu'une attention particulière doit être consacrée à l'exploitation de potentiels de densification vers l'intérieur. Le comité de la CDEP approuve les recommandations du groupe de travail. Mais un certain scepticisme persiste quant à un droit de préemption des communes. On craint que sa mise en œuvre n'entraîne des charges administratives considérables. Mais le comité en approuve tout de même l'examen plus approfondi. Outre la poursuite de l'étude d'autres points de détail concrets, il recommande un examen global de l'ensemble des facteurs influant sur le marché du logement.

Le comité de l'Union des villes suisses a également traité du rapport intermédiaire le 2 décembre 2013. Le rapport a suscité un écho très positif. Du point de vue du comité, les mesures vont dans la bonne direction et méritent une analyse plus approfondie. Les représentantes et représentants de l'Arc lémanique ont souligné les difficultés particulières du marché du logement de la région et leurs répercussions sur la politique de migration. Le comité de l'UVS approuve à l'unanimité la proposition de poursuivre le dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes.