

Office fédéral du logement

Rapport annuel 2009



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE
Office fédéral du logement OFL

Sommaire

Avant-propos	3
Marché du logement: à peine touché par la crise économique	4
Politique du logement: l'encouragement à la construction de logements fait également partie de la deuxième phase des mesures de stabilisation	8
Exécution de l'aide au logement: focalisation sur les mesures de stabilisation de l'économie	10
Nouveau régime pour la procédure de conciliation à partir de 2011	13
Recherche sur le logement: réponses sur l'évolution des coûts de la construction	14
Journées du logement de Granges: terrains constructibles pour les coopératives d'habitation	16
CEE-ONU: accent mis sur les aspects environnementaux de la politique du logement	17
OFL: changement de directeur	18
Publications 2009	19

Office fédéral du logement OFL
Storchengasse 6
2540 Granges

tél.: +41 32 654 91 11
fax: +41 32 654 91 10
courriel: info@bwo.admin.ch
site: www.bwo.admin.ch

Avant-propos

Il y a une année, rares auraient été les observateurs du marché à prédire une sortie de la crise financière et économique sans que le marché du logement et le secteur de la construction subissent de conséquences visibles. De manière étonnante, la demande en logements est restée vive, la construction de logements s'est maintenue à un niveau élevé, de nombreux immeubles sont rénovés et, dans la plupart des régions, les carnets de commandes des entreprises du secteur de la construction sont pleins. Notre office a contribué à ce bilan d'ensemble globalement positif par le biais des mesures de stabilisation de l'économie se rapportant au logement, dont la mise en œuvre a marqué ses activités, l'année passée. Le nombre de bâtiments efficents sur le plan énergétique va augmenter dans le secteur d'utilité publique et les subventions contribuent à limiter les augmentations de loyer malgré les rénovations et à les rendre supportables aux locataires. Ceci est d'autant plus important que la majeure partie des logements subventionnés se trouve dans des agglomérations où la situation de pénurie, avec la hausse des prix qu'elle implique, n'a guère évolué malgré la crise économique.

Comme le montre le présent rapport annuel, l'OFL n'a pas été impliqué que dans l'exécution des tâches liées à l'aide au logement. Les résultats des travaux de recherche menés dans le domaine du logement ont enrichi, entre autres, les discussions sur les coûts de construction et les perspectives d'avenir du secteur d'utilité publique. Par ailleurs, l'office a accompagné les débats parlementaires sur la révision du droit du bail et a été impliqué dans d'autres dossiers ayant trait à la politique du logement. Enfin, comme le démontre le nombre croissant de demandes, les compétences de l'OFL sont toujours plus sollicitées par les cantons et les communes, les instituts universitaires, les associations de la branche et d'autres organisations. Que les collaborateurs et collaboratrices de l'office soient remerciés ici de leur engagement en faveur de l'accomplissement de ces tâches.

J'aimerais également remercier tout particulièrement Peter Gurtner, qui a quitté la direction de l'OFL fin octobre. Pendant près de 35 ans, il s'est engagé corps et âme en faveur de l'introduction et du développement de l'encouragement à la construction de logements au niveau fédéral. Son habileté à traiter avec les différents groupes d'intérêts et à encadrer ses collaborateurs ont permis à l'office de devenir, au cours des quinze ans pendant lesquels il l'a dirigé,

un centre de compétences reconnu aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Dès lors, on ne peut que se réjouir que Peter Gurtner ait accepté d'assumer de nouvelles tâches au sein de la construction de logements d'utilité publique, ce qui permettra à l'OFL de maintenir des liens personnels et professionnels.

Granges, avril 2010

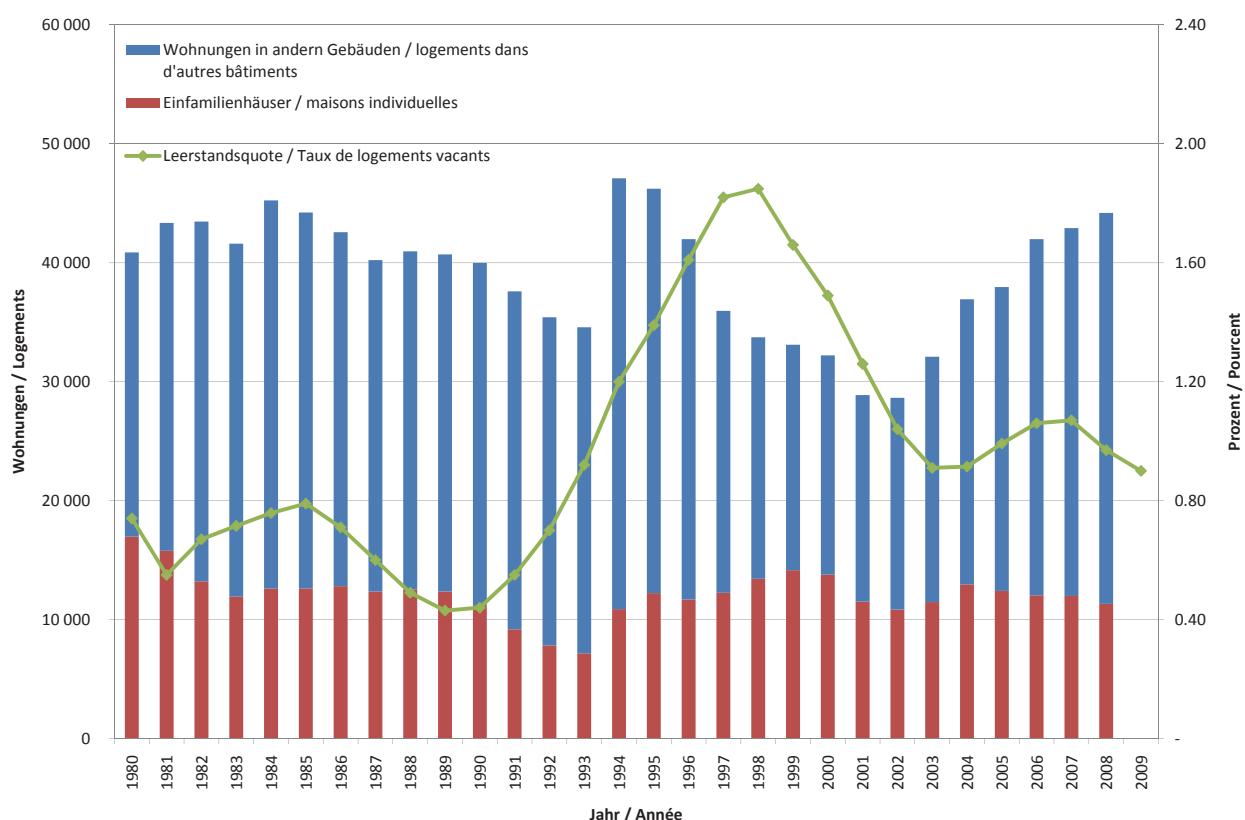
Ernst Hauri, directeur ad interim

Marché du logement: à peine touché par la crise économique

Après avoir connu une forte dynamique conjoncturelle durant les années précédentes, la croissance économique a fléchi au cours de l'année 2008. En automne 2008, la Suisse est, elle aussi, entrée dans une récession qui s'est poursuivie jusqu'au troisième trimestre 2009. Toutefois, fin 2009, l'évolution du contexte économique n'avait guère eu d'impact sur le marché du logement, un marché tendu en particulier dans les régions urbaines. Une légère détente s'annonce néanmoins avec l'affaiblissement observé de la hausse de la population.

En 2008, on avait enregistré, avec une augmentation de la population résidante de 1,4%, soit de 106'700 personnes, la croissance de la population la plus importante depuis 1963. Cette hausse s'expliquait par la conjoncture favorable et l'introduction, au 1^{er} juin 2007, de la libre circulation des personnes pour les ressortissants de l'UE17 et des Etats de l'AELE. Malgré le recul de l'immigration, les données annuelles provisoires indiquent encore une croissance de la population de plus de 80'000 personnes en 2009.

La hausse des salaires réels a donné des impulsions positives à la demande en logements. Si, en 2008, l'inflation élevée avait brisé leur progression, des taux d'inflation négatifs ont été enregistrés durant huit mois de suite de mars à octobre 2009. Après l'inflation zéro de novembre, on enregistre à nouveau un taux d'inflation faible, mais positif, avec, pour corollaire, une progression marquée des salaires réels. Quant au taux de chômage, il a passé en une année de 3,0 à 4,4%. Cette évolution risque de freiner la demande future. De plus, les primes d'assurance-maladie ont de nouveau augmenté fortement, ce qui va peser lourdement sur les moyens des ménages.



Nouveaux logements et logements vacants, comparaison 1980 – 2009

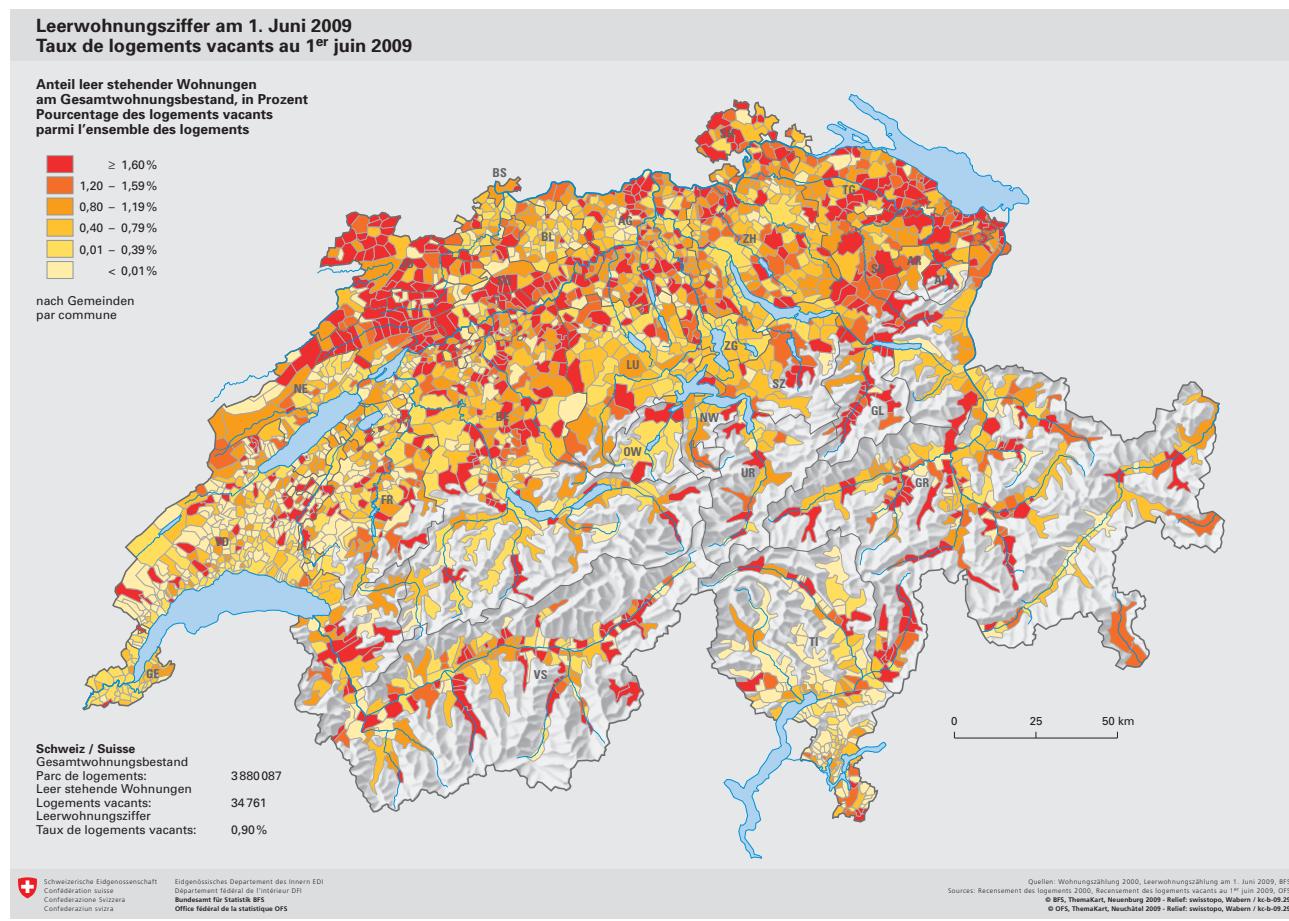
La construction de logements (encore) à un niveau élevé – taux hypothécaires stables à un niveau bas

Entre 2002 et 2008, la production annuelle de logements est passée de quelque 29'000 à nettement plus de 40'000 unités. L'année dernière, elle devrait être restée aussi élevée qu'en 2008. Quand bien même les indicateurs avancés indiquent un léger recul pour l'année en cours, la barrière des 40'000 logements devrait être franchie en 2010 également, à voir le nombre élevé de logements actuellement en construction. Etant donné la situation économique, il est difficile de prédire dans quelle mesure les permis de construire accordés en 2008 et durant le premier semestre 2009, dont le nombre était en forte hausse, déboucheront sur des réalisations. Cela dit, rien ne laisse présager un effondrement de la construction de logements.

En 2008, quelque 11'300 nouvelles maisons individuelles avaient été construites. Ce volume devrait avoir légèrement diminué l'année passée. En ce qui concerne les immeubles d'habitation, certains signes indiquent qu'à nouveau davantage de logements locatifs sont construits. Ce secteur ne représentait, ces dernières années, plus guère qu'un quart des logements construits.

La construction bénéficie depuis plusieurs années de bonnes conditions sur les marchés situés en amont. Depuis octobre 2008, les taux hypothécaires ont nettement reculé, après avoir légèrement augmenté en deux temps depuis l'été 2007. Depuis une année, les taux variables appliqués aux prêts hypothécaires se situent entre 2,25 et 3%. Les taux des hypothèques fixes ont enregistré un recul encore plus marqué.

L'indice des prix de la construction a affiché une croissance continue entre 2003 et l'automne 2008. Après une baisse enregistrée le semestre précédent, les prix de la construction se sont stabilisés entre avril et octobre 2009. Cette évolution s'explique par le fait que les prix des matériaux de construction ont, après plusieurs mois de baisse, légèrement augmenté depuis août 2009.



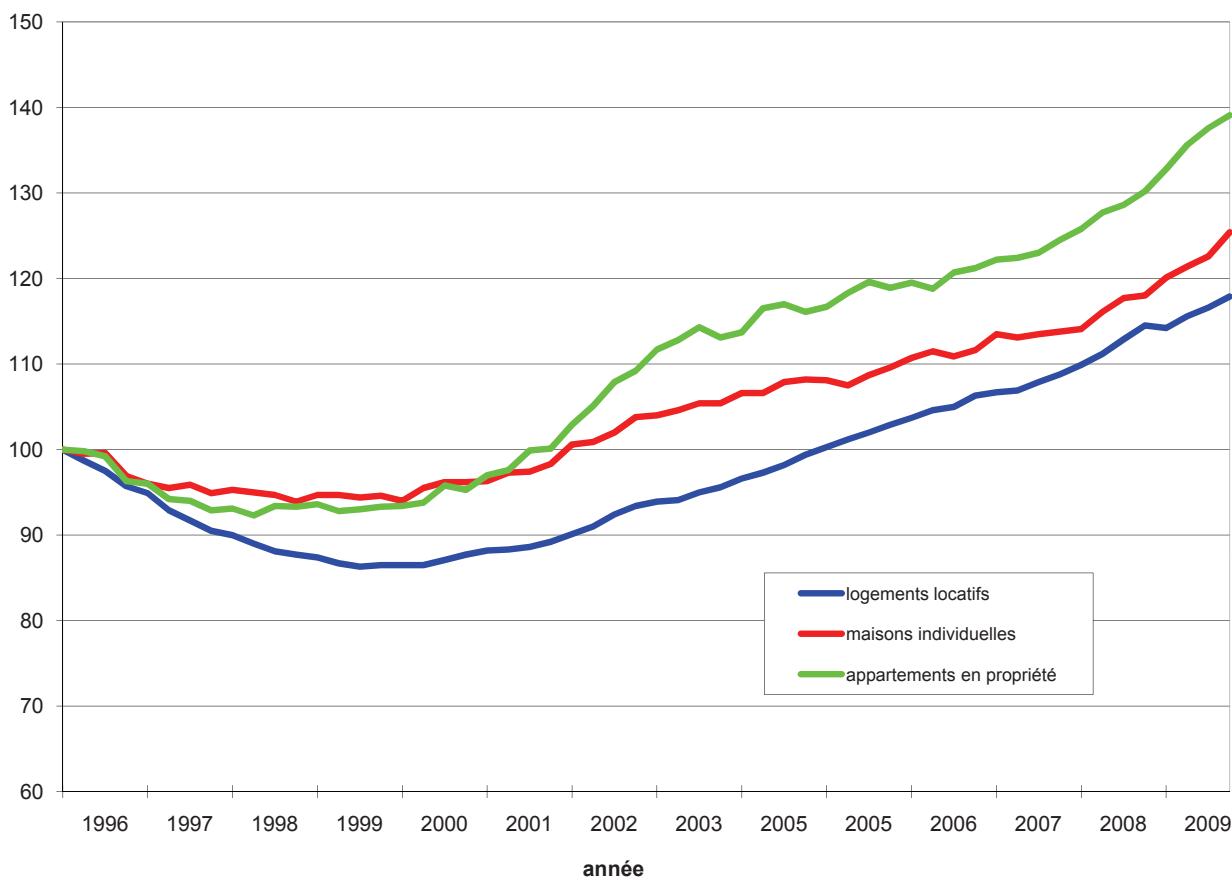
Taux de vacance: le plancher a-t-il été atteint?

Après avoir constamment diminué entre 1998 et 2003, le taux de logements vacants s'est stabilisé autour de 1%. Avec un taux de vacance de 0,22%, le canton de Genève reste le canton qui compte le moins de logements vides par rapport à son parc immobilier. Les cantons de Zoug et de Vaud ont un taux de vacance inférieur à 0,5%. A l'autre bout du classement, on trouve les cantons du Jura et de Glaris, avec 1,89%. Avec un taux de 0,90 % de logements vides dans l'ensemble de la Suisse au 1^{er} juin 2009, on devrait avoir atteint un plancher. Cette estimation est corroborée par les chiffres de l'offre, à nouveau en légère augmentation depuis le premier trimestre 2009, ce qui indique que le record négatif de logements vacants a été atteint déjà fin 2008 et que leur nombre croît légèrement depuis lors.

Les prix de l'offre ont poursuivi leur hausse

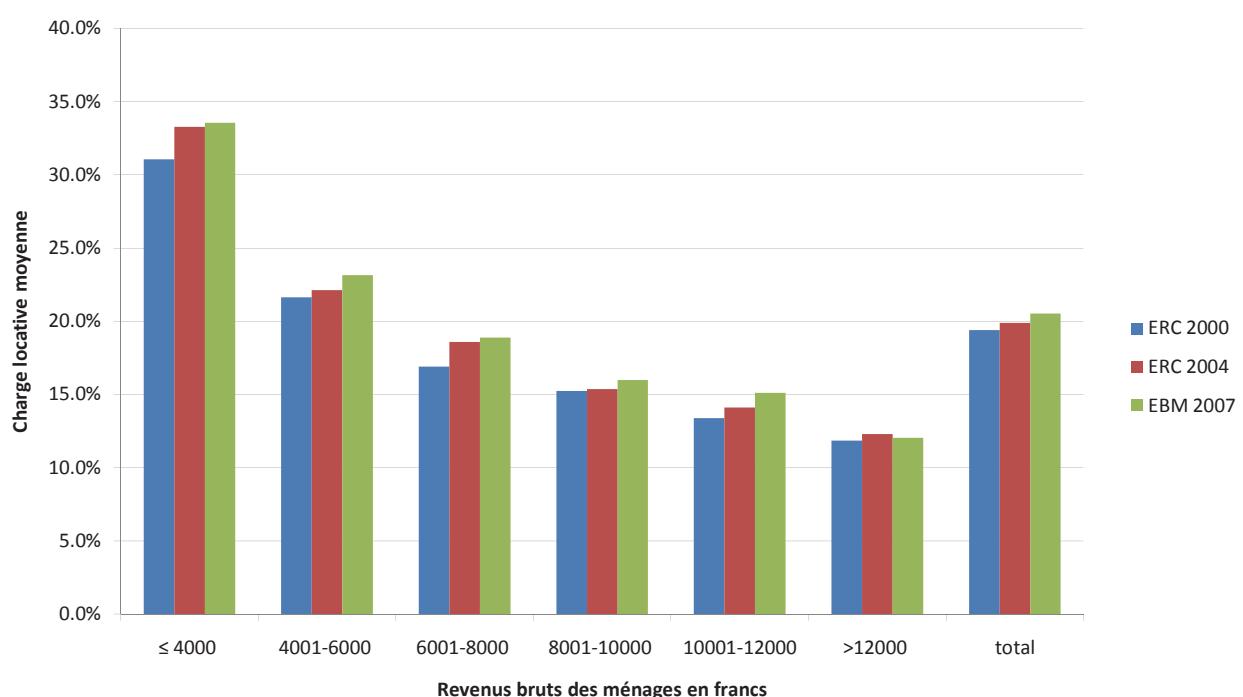
Durant les quatre dernières années, les augmentations de loyers ont été, à l'exception de 2008, nettement plus élevées que la progression de l'indice des prix à la consommation. L'année dernière, l'augmentation moyenne des prix du loyer s'est établie à 2,5%.

Depuis plus de neuf ans, les prix augmentent pour toutes les catégories de logements. Pour l'heure, cette progression s'essouffle quelque peu du fait de la production élevée de logements, de la situation conjoncturelle et de la diminution de la croissance démographique. Un renversement de l'évolution des prix n'est toutefois pas en vue.



Indices des prix du marché du logement 1996 - 2009

Les dernières tendances du marché montrent que la crise économique n'a pratiquement pas eu de répercussions sur le marché du logement en 2009. La demande de logements est toujours forte, entre autres en raison d'une immigration qui reste importante. Le secteur de la construction a tourné à un régime élevé en raison non seulement de la construction de nouveaux logements, mais aussi des mesures d'encouragement de la Confédération. Cependant, la pénurie d'offres de logements bon marché s'est aggravée dans les centres et aux endroits attrayants, raison pour laquelle la question du logement est devenue une préoccupation importante pour les responsables politiques de nombreuses communes. Comme le montrent les statistiques les plus récentes concernant la charge locative, celle-ci tend à peser davantage sur les ménages que par le passé, et cela pour pratiquement toutes les classes de revenus.



Charge locative moyenne par classe de revenus selon l'enquête sur les revenus et la consommation (ERC) resp. l'enquête sur le budget des ménages (EBM)

Politique du logement: l'encouragement à la construction de logements fait également partie de la deuxième phase des mesures de stabilisation

Dans le cadre du premier programme de stabilisation de l'économie déjà, le Parlement avait alloué, en plus des 5 millions inscrits au budget 2009, 45 millions de francs supplémentaires pour la promotion du logement. L'OFL a lancé, d'entente avec le Département fédéral de l'économie et les organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, un «Programme spécial 2009 en faveur de l'assainissement énergétique des bâtiments» qui a été mis en œuvre au cours de l'année passée, et sur les résultats duquel nous reviendrons plus loin.

La deuxième phase des mesures de stabilisation comprend elle aussi des impulsions dans le domaine du logement. En acceptant le train de mesures proposé par le Conseil fédéral, le Parlement a, lors de sa session de mars 2009, décidé de modifier la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Désormais, la Confédération peut renoncer aux avoirs dus en rapport avec des immeubles locatifs subventionnés dans le cadre de la LCAP et qui ont au moins 20 ans, à condition que ces derniers fassent l'objet de travaux de rénovation visant à améliorer leur efficacité énergétique pour un montant comparable à la créance. Une fois l'assainissement de son enveloppe réalisé, le bâtiment devra satisfaire aux modèles de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) ou à la norme Minergie. Cet abandon de créances facilite d'une part le financement des investissements, étant donné que le montant élevé de la dette des maîtres d'ouvrage retient de nombreuses banques de leur octroyer de nouveaux prêts avant l'échéance de l'aide fédérale. D'autre part, la mesure contribue à davantage d'efficience énergétique tout en soutenant la conjoncture dans le secteur du bâtiment, et cela sans que la Confédération doive engager de fonds supplémentaires.

La mesure est limitée à fin 2012. Potentiellement, elle pourrait concerner un nombre d'immeubles locatifs représentant quelque 7000 logements. Un quota de réalisation de 20%, par exemple, pourrait déclencher un volume de travaux d'environ 100 millions de francs.

Fin 2009, 57 maîtres d'ouvrage avaient fait part de leur intérêt à un abandon de créances et à investir un montant équivalent dans des mesures d'amélioration de l'efficience énergétique de leurs bâtiments. Quelque 1000 logements seraient ainsi concernés. Une confirmation provisoire d'abandon de créances avait pu être donnée pour huit projets de

réovation jusqu'à la fin de l'année sous revue.

Le conseiller national Carlo Sommaruga, estimant que les marchés du logement restent tendus et qu'il y a pénurie d'offres bon marché dans les agglomérations, en particulier, a déposé une motion lors de la session d'hiver 2009. Il y demande des modifications légales pour mettre à disposition des cantons des moyens financiers sous forme de subventions à fonds perdu pour favoriser les coopératives d'habitation visant à la production ou à l'acquisition de logements bon marché. Le Conseil fédéral considère que, pour différentes raisons, créer des incitations en associant des outils de promotion de la Confédération à ceux des cantons n'est pas une solution appropriée; et il propose de rejeter la motion. Le Conseil fédéral a pris une position identique vis-à-vis de la motion de la conseillère nationale Ada Marra qui demande l'introduction, dans la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés, d'une façon de contraindre les cantons et les communes à pratiquer des politiques de mixité sociale à travers l'instrument des logements à loyer modéré.

Révision du droit du bail traitée par les Chambres

Le 12 décembre 2008, le Conseil fédéral a approuvé le projet de modification du droit du bail en vue de le soumettre au Parlement. Ce projet est fondé sur les propositions d'un groupe de travail réunissant les représentants des organisations de bailleurs et de locataires. Il prévoit le passage du système de loyer basé sur les coûts à celui de l'indexation du loyer afin de découpler les loyers des taux hypothécaires. Le passage à un système d'indexation devrait simplifier et rendre plus transparente la fixation des loyers. L'indexation devrait se faire sur la base d'un indice dont sont exclus les coûts du logement et de l'énergie. Les loyers pourront être adaptés une fois par an à cet indice. L'examen du caractère abusif du loyer initial ne reposera plus sur le critère du rendement excessif; désormais, il sera effectué à l'aide de loyers comparatifs déterminés au moyen de méthodes statistiques reconnues. Il sera toujours possible de convenir de règles d'adaptation particulières telles que l'échelonnement des loyers ou la subordination du loyer au chiffre d'affaires pour les locaux commerciaux, de même que des augmentations de loyer motivées par des prestations supplé-

mentaires du bailleur. Un changement de propriétaire, par contre, ne constituera plus un motif d'adaptation. Pour les bailleurs de logements d'utilité publique et pour les pouvoirs publics qui fonctionnent en qualité de bailleurs, le Conseil fédéral réglera la fixation des loyers sur la base des coûts. Aucune modification n'est prévue en matière de protection contre les congés.

Les délibérations parlementaires, accompagnées par l'OFL et ayant bénéficié d'investigations supplémentaires, ont débuté dans le courant de 2009. Le 26 mars 2009, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a rejeté le projet du Conseil fédéral et a proposé au plénum de ne pas entrer en matière. Le 25 mai 2009, le Conseil national a suivi sa recommandation. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, par contre, a décidé d'entrer en matière le 10 novembre 2009; toutefois, elle n'a pas encore pris de décision.

Le taux d'intérêt de référence déterminant pour les loyers est bien en place

Un nouveau taux d'intérêt de référence déterminant pour la fixation des loyers dans toute la Suisse a été introduit lors de la modification de l'ordonnance sur le droit du bail entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008. Il a remplacé, en tant que valeur de référence, les taux hypothécaires à taux variable des différentes banques cantonales. Publié en quart de pour cent par l'OFL, il se fonde sur le taux d'intérêt moyen pondéré des créances hypothécaires libellées en francs suisses des banques en Suisse, qui est établi chaque trimestre par la Banque nationale suisse. Ainsi, le premier taux hypothécaire moyen de 3,43% a donné un taux d'intérêt de référence déterminant pour la fixation des loyers de 3,5%. Ce taux hypothécaire moyen étant descendu à 2,80% au 31 décembre 2009, le taux d'intérêt de référence a baissé deux fois d'un quart de point pour s'établir à 3%.

Un meilleur accès aux bâtiments pour les personnes handicapées?

Déposée en 2007, l'initiative parlementaire Recordon est actuellement traitée par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national. Elle vise à faciliter l'accès aux bâtiments des personnes handicapées, que cela soit à titre professionnel ou comme habitant. A cette fin, la loi fédérale sur l'élimination des inégalités frapant les personnes handicapées (LHand) et, subsidiairement, le Code des obligations (CO), devraient être modifiés

de manière à ce que le juge puisse décider à l'issue d'une pesée des intérêts si, et à quelles conditions, un propriétaire d'immeuble peut se voir imposer la modification de cet objet mais sans devoir toutefois en supporter les coûts.

L'OFL est en train de déterminer, en collaboration avec d'autres offices fédéraux, quelles modifications légales seraient nécessaires en vue de concrétiser l'initiative. Les travaux se concentrent sur des modifications envisageables dans le droit du bail à loyer et le droit du bail à ferme (CO), qui devraient être mises en relation avec des modifications de la LHand et, le cas échéant, du code civil. Le groupe de travail compétent a souhaité présenter plusieurs variantes à la commission.

Coopération aux mesures visant à une amélioration de l'efficience énergétique

Suite à une initiative du conseiller national Rolf Hegetschweiler, le Parlement a décidé en juin 2009 d'une modification de la loi sur le CO2 instituant que le tiers des revenus provenant de la taxe sur le CO2 doit servir à financer des mesures visant à diminuer les émissions de CO2. Par contre, une modification du droit du bail, proposée simultanément et concernant les frais accessoires, qui avait pour objectif de favoriser la rénovation énergétique des bâtiments, a été rejetée. La commission chargée de l'examen préalable avait élaboré une proposition avec l'assistance de l'OFL et de l'Office fédéral de l'environnement. La procédure de consultation, son évaluation ainsi que les délibérations parlementaires portant sur le projet ont été également accompagnées par l'OFL.

L'OFL a en outre collaboré à un groupe de travail interdépartemental qui a rédigé le rapport «Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen von Gebäuden» (en allemand, avec résumé en français), qui a été publié en mai 2009. Il a également collaboré à un groupe de suivi composé de représentants de la Confédération et des cantons qui a examiné la question des obstacles juridiques et procéduraux aux mesures énergétiques dans le bâtiment. Un rapport a été publié par le Secrétariat d'Etat à l'économie en septembre 2009.

Exécution de l'aide au logement: focalisation sur les mesures de stabilisation de l'économie

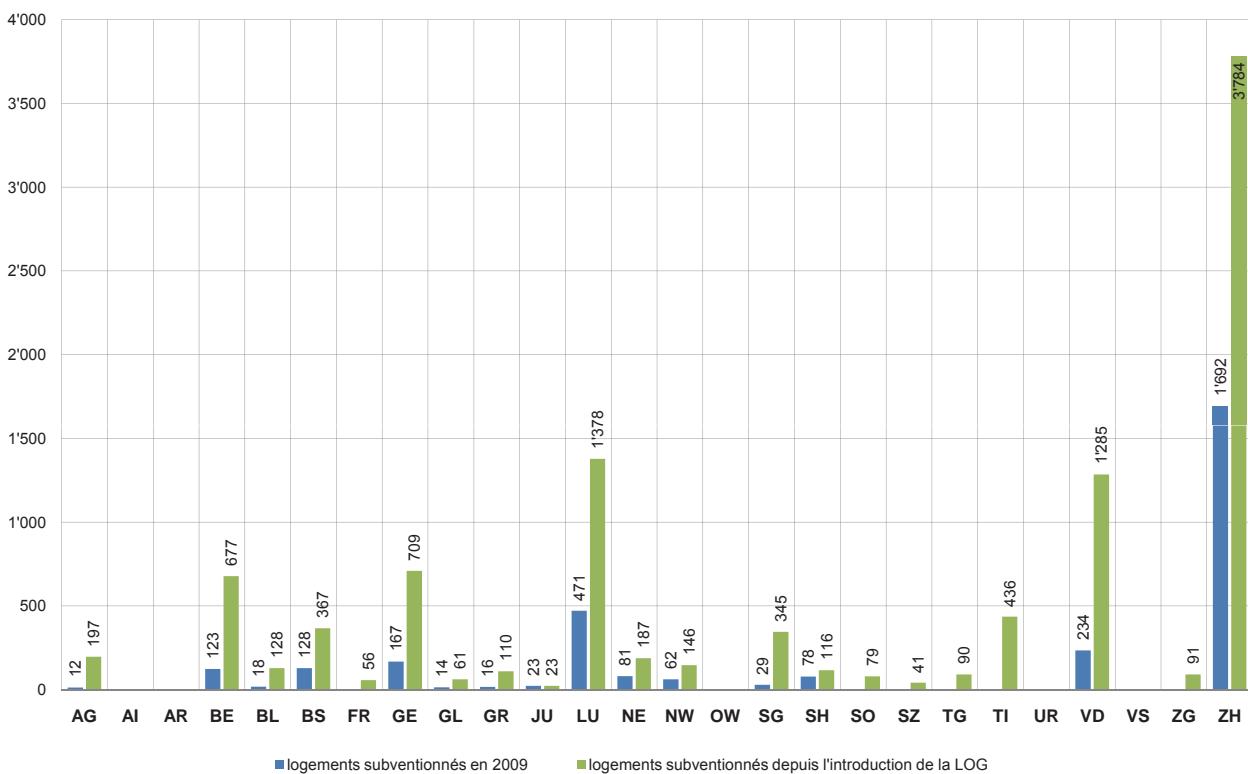
L'exécution de l'aide au logement, tâche qui mobilise l'essentiel des collaborateurs de l'OFL, a été marquée, en 2009 en particulier, par la mise en œuvre, dans le domaine du logement, des mesures de stabilisation de l'économie. Il a fallu non seulement suivre un nombre de dossiers supérieur à la moyenne, mais aussi revoir des directives et des aide-mémoire existants, et fixer de nouvelles procédures de traitement des dossiers.

LOG: mise en œuvre réussie du programme spécial

En 2009, 50 millions de francs étaient à disposition pour des prêts à taux préférentiel dans le cadre du Programme spécial d'assainissement énergétique des bâtiments pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. En raison des conditions avantageuses – les cinq premières années sans intérêts pour un prêt d'une durée maximale de 25 ans – la demande a été nettement plus importante que le crédit à disposition. Les prêts ont été attribués en deux tranches en

juin et en novembre, en collaboration avec les organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les prêts octroyés permettront de rénover plus de 1200 logements et de construire plusieurs bâtiments de remplacement. Les demandes qui n'ont pas pu être prises en considération dans le cadre du programme spécial ont en général bénéficié d'octroi de prêts «normaux» par le fonds de roulement. Le volume de l'aide ainsi allouée a concerné plus de 1900 logements. Par conséquent, quelque 3150 logements ont bénéficié de prêts à taux avantageux l'année passée. Il s'agit là du volume annuel le plus élevé depuis l'introduction de la LOG. Ce sont ainsi plus de 10'000 logements, en tout, qui ont bénéficié de mesures d'encouragement dans le cadre de la LOG.

Le graphique présentant le nombre de logements subventionnés par canton en 2009 montre que c'est le canton de Zurich qui en compte le plus; cela n'a rien d'étonnant, puisque c'est dans ce canton que se trouvent plus de la moitié de tous les logements de maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Parmi les autres régions bénéficiant d'une aide importante, il convient de mentionner le bassin lémanique, parti-



Logements subventionnés par canton, dans le cadre de la LOG avec le fonds de roulement

culièrement frappé par la pénurie de logements bon marché, ainsi que les cantons de Berne et de Lucerne.

Pour près de quatre appartements subventionnés sur cinq, il s'agit de rénovations. Cela signifie que les aides fédérales contribuent à rendre le loyer des logements rénovés supportable pour les locataires qui les occupent, et qui n'ont en général pas de grandes capacités financières. De plus, l'aide apportée permet de réduire la consommation d'énergie, puisque près d'un tiers des appartements subventionnés (c'est un taux élevé) satisfont, après leur rénovation, à la norme Minergie, voire à une norme encore plus sévère.

Les logements pour personnes âgées et pour personnes souffrant d'un handicap représentent un segment important des logements subventionnés. La nouvelle norme SIA 500 Constructions sans obstacles est entrée en vigueur début 2009. Un nouvel aide-mémoire portant sur la conception de bâtiments d'habitation adaptés aux personnes âgées a été rédigé à partir de cette norme en collaboration avec le Centre suisse pour la construction adaptée aux handicapés; il remplace l'ancienne liste de contrôle. A partir de 2010, les demandes d'aides fédérales devront s'y conformer.

Forte demande de quote-parts de la CCL

La Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) soutient le secteur des logements d'utilité publique par le biais de financements avantageux et à long terme. En 2009, la CCL a émis trois nouveaux emprunts pour un montant total de 169,7 millions de francs et augmenté de 58,7 millions de francs un emprunt déjà existant. Fin 2009, le montant total des emprunts cautionnés par la Confédération s'élevait à 1,8 milliard de francs. Cet instrument de financement a été évalué au cours de 2009 dans la perspective de la poursuite éventuelle du soutien de la Confédération à la CCL. Les résultats de cette étude seront connus au début de 2010. Ils seront intégrés au message que le Conseil fédéral présentera cette année pour solliciter un nouveau crédit-cadre destiné à financer des demandes de cautionnement.

LCAP: encore plus de 74'000 logements concernés

Le nombre de dossiers LCAP, qui courent sur 25 ans au minimum, suit une courbe descendante constante mais encore relativement modeste étant donné que la majeure partie du volume de l'aide a été allouée dans la première moitié des années 90. L'an passé, les dossiers de quelque 1200

objets en propriété et de 2500 logements en location ont pu être bouclés.

Fin 2009, le nombre des dossiers liés à la LCAP s'élevait encore à plus de 22'000 et concernait plus de 74'000 logements. L'examen et l'autorisation des changements de propriété, des ventes partielles et des rénovations, ainsi que le contrôle des changements de locataires sont effectués en collaboration avec les services cantonaux de promotion du logement. Une séance d'information avec ces derniers est organisée chaque automne: en 2009, elle a eu lieu à Zurich avec les responsables cantonaux suisses alémaniques, et à Brissago avec leurs collègues romands et tessinois.

Malgré un volume en baisse, les mesures d'encouragement de la LCAP continuent à générer d'importants flux financiers. En 2009, un peu plus de 79,5 millions de francs, soit près de 6 millions de moins que l'année précédente, ont été consacrés à l'abaissement des frais de logement (abaissements supplémentaires). Ce montant a été compensé par des remboursements d'avances consenties au titre de l'abaissement de base pour une somme totale de presque 107 millions de francs.

L'OFL est l'autorité de recours pour les litiges en matière de loyer qui concernent des immeubles bénéficiant de mesures d'encouragement de la LCAP ou de la LOG. Leurs locataires peuvent exiger en tout temps un contrôle du loyer. L'OFL tente d'amener les parties à un accord. Si ce n'est pas possible, il lui appartient de trancher. Conformément au code des obligations, le contrôle des frais accessoires ressortit aux autorités de conciliation.

En 2009, des dépassements ont été constatés dans le plan des loyers de 17 immeubles bénéficiant d'aides selon la LCAP. L'OFL a entamé les procédures de remboursement des locataires concernés et veillé à ce que les adaptations de loyer nécessaires soient effectuées. En outre, il a traité quelque 80 contestations en tout, qui concernaient le loyer, des augmentations de loyer, ou qui étaient en rapport avec le versement d'abaissements supplémentaires. Par ailleurs, plusieurs contestations de loyer étaient en rapport avec la LOG. Ces dernières impliquent des procédures parfois fastidieuses étant donné qu'il n'existe pas de plans des loyers dans le cadre de la LOG. Dès lors, des calculs de coût détaillés doivent être effectués pour chaque cas.

Le nombre de maîtres d'ouvrage et d'immeubles aux prises avec des difficultés financières a considérablement diminué en 2009. Le service Recovery de l'OFL a pu boucler 40 dossiers, dont 15 concernaient le secteur locatif et 25 le secteur de la propriété. Il y a eu 28 nouveaux cas, soit 20 de moins que l'année précédente.

Le bouclement des travaux en lien avec l'amélioration du logement dans les régions de montagne (LALM) n'est pas

encore achevé. Comme on le sait, les mesures d'encouragement dans ce domaine relèvent de la seule compétence des cantons depuis l'entrée en vigueur de la RPT en 2008. Seule une petite moitié du crédit de paiement de 4 millions de francs à disposition pour 2009 a été utilisée. Fin 2009, il restait encore 118 dossiers à clore définitivement.

Importants remboursements de la part des coopératives d'habitation du personnel de la Confédération

Le nombre de prêts de la Confédération et de PUBLICA à des coopératives d'habitation du personnel de la Confédération, dont les dossiers sont gérés par l'OFL, a continué de diminuer en 2009; seize prêts de la Confédération et deux autres de PUBLICA ont été entièrement remboursés. Les amortissements se sont élevés à 24 millions de francs et le produit des intérêts, à près de 18 millions. Par contre, contrairement aux années précédentes, il n'y a pas eu d'amortissements extraordinaires. Fin 2009, l'OFL gérait encore 800 prêts fédéraux pour un montant total de quelque 701 millions de francs, ainsi que 178 prêts PUBLICA d'une valeur de quelque 191 millions de francs.

Comme l'année précédente, de nombreux immeubles ont été rénovés en 2009. En tout, il a été décidé de procéder à la rénovation de 924 logements, ce qui représente à nouveau près de 7% du parc immobilier total de quelque 14'000 logements; les financements nécessaires ont été bouclés. Il s'agit, pour l'essentiel, de rénovations complètes qui satisfont à des standards énergétiques élevés. Des prêts pour un montant de quelque 12 millions de francs ont été alloués à des coopératives d'habitation du personnel de la Confédération avec des moyens provenant du programme spécial 2009 en faveur de l'assainissement énergétique des bâtiments. En tout, près de 90 millions de francs ont été investis, dont près d'un cinquième provenait de fonds propres, plus d'un tiers de prêts du fonds de roulement et de quotes-parts de la CCL, le reste étant financé par des prêts bancaires classiques.

La procédure de désinvestissement de la Sapomp Wohnbau AG a débuté

Depuis 1976, la Sapomp Wohnbau AG œuvre pour le compte de la Confédération en tant que société reprenante d'immeubles dans une situation difficile, qui ont bénéficié de mesures d'encouragement dans le cadre de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété



de logements (LCAP) et qui, pour diverses raisons, ont été l'objet de réalisations forcées. Le portefeuille de la Sapomp Wohnbau AG comptait, fin 2009, quelque 160 objets représentant en tout près de 2700 logements pour une valeur comptable de quelque 500 millions de francs.

Il a toujours été clair que la Confédération n'entendait pas jouer un rôle de propriétaire sur le marché du logement. Ce souhait a été réitéré expressément dans une motion de la Commission des finances du Conseil national en date du 23 novembre 2007. Dans la perspective de sa vente éventuelle, la Sapomp Wohnbau AG a engagé avec succès, en 2009, une procédure de soumission en vue de la vente d'une filiale afin de sonder le marché. Suite à cela, les travaux nécessaires à la vente directe des immeubles ont été entamés. Il est prévu de réaliser l'ensemble du parc immobilier jusqu'à la fin de l'année en cours.

Activités d'information tous azimuts

L'OFL a, en 2009 également, compté parmi ses tâches fondamentales la diffusion d'informations générales et spécifiques en matière d'habitat et de politique du logement. L'aperçu du marché du logement a paru à quatre reprises et le bulletin d'information électronique OFL Actuel, deux fois. Par ailleurs, une Newsletter a été publiée spécialement à l'occasion des Journées du logement de Granges. Les collaborateurs de l'office ont présenté des exposés sur des thèmes touchant au domaine du logement dans le cadre de plusieurs cours proposés par des hautes écoles et lors de congrès. Par ailleurs, les spécialistes de l'OFL ont conseillé les maîtres d'ouvrage et les autorités dans les domaines de la construction et du droit; ils ont œuvré au sein d'un grand nombre de commissions et groupes de travail, et dans des organes d'organisations faîtières et de maîtres d'ouvrage auxquels la Confédération participe.

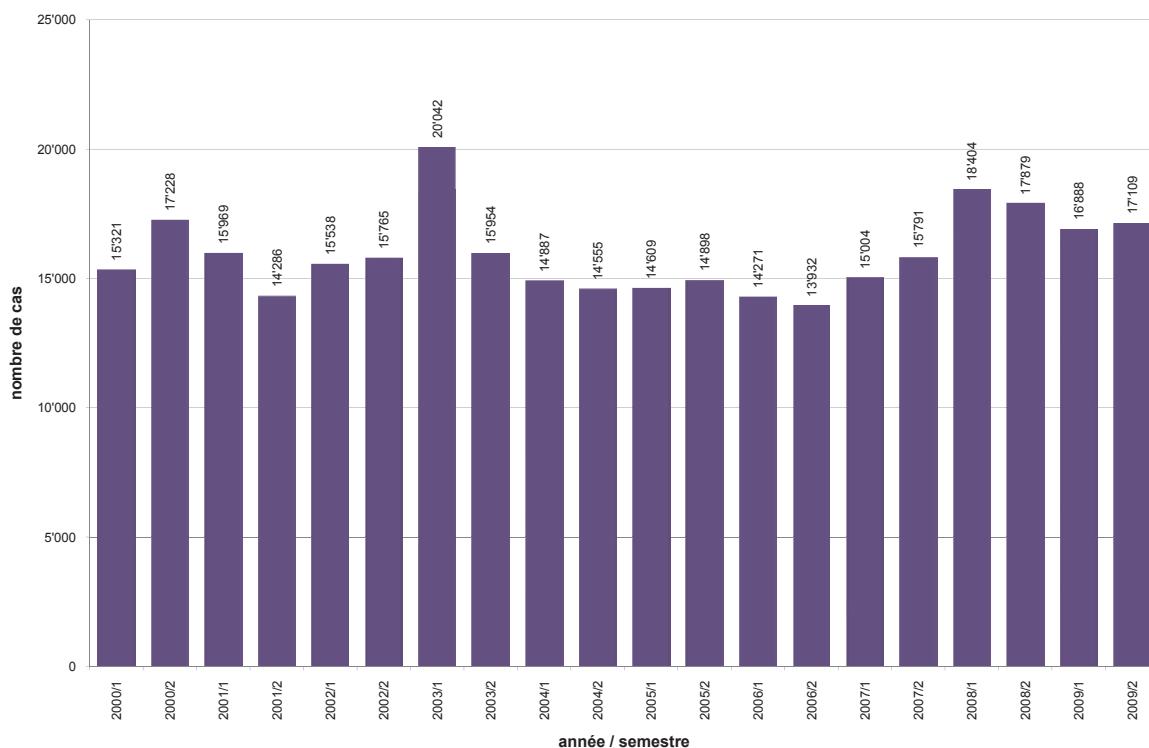
Nouveau régime pour la procédure de conciliation à partir de 2011

Chaque semestre, l'OFL a donné des informations sur les activités déployées par les autorités de conciliation en matière de bail à loyer. En 2009, ces dernières ont enregistré 33'997 nouvelles contestations, soit 2266 de plus que l'année précédente. Cette même année, 16'380 cas ont pu être réglés à l'amiable, ce qui correspond à 46,7% des cas.

Il est prévu qu'un nouveau code de procédure civile (CPC) harmonisé pour l'ensemble de la Suisse entre en vigueur le 1er janvier 2011. Du coup, un nouveau régime devrait être mis en place pour la procédure de conciliation, qui devrait désormais être appliquée en principe pour tous les litiges portant sur les loyers selon le CO. Les dispositions de procédure du CO concernant les loyers sont abrogées au profit des dispositions du CPC, qui renferment plusieurs réglementations spéciales relatives au droit du bail. Ces nouvelles réglementations ont suscité de nombreuses interrogations auprès des autorités de conciliation et des autres acteurs impliqués. L'OFL a procédé aux analyses nécessaires dans le domaine du droit du bail et approfondira ce thème dans le cadre de la quatrième conférence suisse des autorités de conciliation en matière de baux à loyer, prévue en 2010.

Les instances judiciaires cantonales ont l'obligation légale de transmettre au Département fédéral de l'économie un double de leurs jugements relatifs à des litiges relevant du droit du bail. Les jugements sont rassemblés et archivés à l'OFL. Les plus intéressants font l'objet de publications annuelles qui s'avèrent particulièrement utiles pour les autorités de conciliation, les instances judiciaires et les avocats. Ces publications relatent les nouvelles tendances de la jurisprudence cantonale et fournissent des indications sur les différentes approches adoptées par les cantons.

En 2009, l'OFL a publié le 45^e volume des Communications de l'Office fédéral du logement concernant le droit du bail, ayant pour thème les questions juridiques relatives à l'entretien et à la rénovation des bâtiments. Dans la pratique, des conflits entre les bailleurs et les locataires surviennent souvent quant à la répartition des charges financières résultant de travaux d'entretien et de rénovation, conflits qu'une procédure de conciliation en cours ne parvient pas toujours à régler. Les travaux d'assainissement importants engendrent souvent des coûts élevés qui conduisent à de fortes hausses de loyer, parfois contestées.



Nouveaux litiges durant les années 2000 - 2009

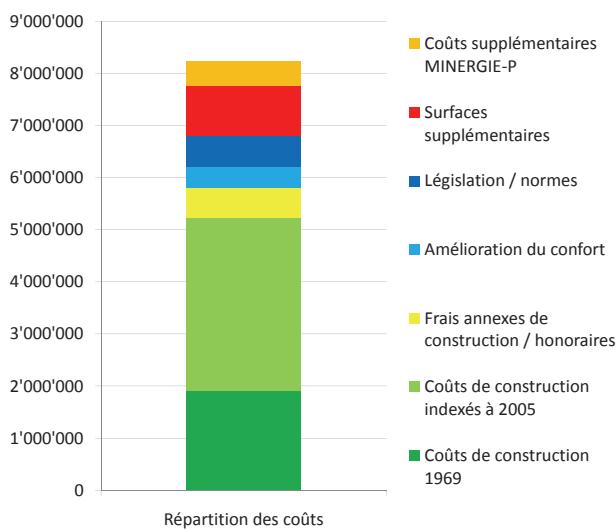
Recherche sur le logement: réponses sur l'évolution des coûts de la construction

L'année passée, dans le cadre de la mise en œuvre du programme de recherche 2008-2011, l'OFL a publié huit études sur son site internet. Parmi les sujets traités, on trouve l'évolution des coûts de la construction, la simplification de l'accès aux terrains constructibles pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, l'épargne-logement, la qualité des abords des habitations ainsi que les répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché du logement, dont le rapport annuel 2008 a déjà rendu compte.

En raison de leurs effets sur les loyers et le coût de la vie, les coûts de construction des logements sont une question qui revient régulièrement sur le tapis depuis des décennies, au niveau politique également, par exemple dans les débats concernant l'îlot de cherté suisse. La Haute école zurichoise de sciences appliquées (zhaw) a entrepris, sur mandat de l'OFL, d'étudier sur une longue période l'augmentation des coûts de la construction et d'en déterminer les raisons, une tâche qui n'avait rien d'évident sur le plan méthodologique. Un immeuble locatif ayant coûté 1,9 millions de francs en 1969 serait revenu, en raison du renchérissement général du prix des constructions, à 5,25 millions 35 ans plus tard. Qui plus est, s'il avait été bâti en conformité avec les standards actuels, il aurait coûté 7,77 millions de francs, principalement en raison de l'augmentation des frais annexes de construction, des nouvelles exigences en matière de confort

et de surface ainsi que des dispositions légales (en particulier en ce qui concerne l'isolation thermique et phonique, de même que la protection contre le feu).

En lien avec le thème des terrains à bâtir, également abordé lors des Journées du logement de Granges en 2009, l'OFL a ordonné une enquête afin d'évaluer le volume des terrains appartenant aux pouvoirs publics et l'intérêt des communes à collaborer avec les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. En outre, l'OFL a mandaté une expertise auprès de l'Association suisse pour l'aménagement national (AS PAN) afin de savoir comment élargir l'offre de logements d'utilité publique à l'aide de mesures d'aménagement du territoire et offrir un habitat moins cher à long terme aux groupes de population à faible revenu. Parmi les mesures étudiées, la plus prometteuse consiste à définir, dans les réglementations communales sur la construction et la délimitation de zones, des parties destinées à la construction de logements d'utilité publique.



Coûts de construction 1969 - 2005

Etude de droit comparé concernant des aspects de la propriété par étage

Deux études ont été effectuées par l'Institut suisse de droit comparé, sur mandat de l'OFL, dans le but de savoir comment certains problèmes juridiques sont résolus dans les pays voisins de la Suisse. La première de ces études a été réalisée dans le cadre de la révision prévue du droit du bail et a porté sur des questions telles que la fixation des loyers, et en particulier le loyer comparatif.

La deuxième étude a traité d'aspects liés à la propriété par étage. Elle montre comment cette dernière est conçue dans les pays voisins, quels sont les droits et devoirs des copropriétaires, comment les réserves pour l'entretien et les travaux de rénovation sont constituées, comment se déroulent les prises de décision et quelles sont les formes juridiques semblables à la propriété par étage. Cette étude a été motivée par le fait qu'en Suisse, les installations techniques et l'enveloppe extérieure des plus anciens immeubles en propriété par étage vont bientôt devoir être complètement rénovés, avec les problèmes potentiels liés aux prises de décision et au financement que cela implique. Etant donné que de nombreux pays voisins connaissent depuis relativement

longtemps la propriété par étage ou des formes juridiques semblables, il était judicieux de chercher à savoir s'il était possible de tirer profit de leur expérience dans ce domaine.



Journées du logement de Granges: terrains constructibles pour les coopératives d'habitation

Les Journées du logement de Granges ont eu lieu en 2009, pour la quatorzième fois. Trois manifestations ont été organisées entre le 22 et le 29 octobre.

L'objectif de la journée de séminaire du 29 octobre était de montrer comment les coopératives d'habitation pourraient améliorer l'accès aux terrains constructibles. Selon une enquête réalisée par l'OFL, il existe un besoin avéré en matière de logements bon marché dans la plupart des communes de relativement grande taille et, en de nombreux endroits, les coopératives d'habitation sont des partenaires bienvenus. Toutefois, même si toutes les réserves de terrain communales étaient utilisées, il ne serait possible de construire que quelque 45'000 nouveaux logements. Outre leurs propres réserves de terrain, les communes disposent toutefois d'instruments d'aménagement du territoire pour encourager la construction de logements d'utilité publique. Mais, pour les exploiter, il faut faire preuve de volonté politique et d'imagination, comme l'ont illustré les exemples de Rüschlikon et de Cornol.

Cette journée a constitué l'occasion d'un plaidoyer en faveur d'une meilleure harmonisation des politiques du logement, foncière et sociale aux trois niveaux étatiques. Cet objectif pourrait par exemple être atteint si les entreprises de la Confédération ou proches de celle-ci mettaient à disposition des terrains à bâtir à des conditions favorables. Une telle solution permettrait d'obtenir des résultats plus durables qu'en essayant, par le biais de l'encouragement à la construction de logements, de ramener a posteriori à un niveau acceptable les coûts de logement sur des terrains onéreux. Il ressort toutefois des exposés de CFF Immobilier et d'Armasuisse qu'une telle stratégie presuppose que les politiques revoient de manière fondamentale les critères de rentabilité qu'ils fixent aux entreprises proches de la Confédération.

Les représentants de la construction de logements d'utilité publique ont annoncé une offensive des coopératives d'habitation dans le domaine de la construction de logements, au cours de laquelle ces dernières chercheront à collaborer avec les communes et d'autres propriétaires fonciers. Le but de ce partenariat est de trouver des solutions durables en matière de logements, au profit de toutes les parties.



Matériel pédagogique sur le thème du logement à l'essai

L'OFL soutient l'élaboration d'outils pédagogiques qui serviront à sensibiliser les élèves aux questions du logement. Ceux-ci consistent en six livrets thématiques en vue d'un enseignement pluridisciplinaire et paraîtront courant 2010. Le 22 octobre 2009, les résultats du test effectué par deux classes de Granges ont été présentés.

La troisième manifestation des Journées du logement a été consacrée aux tours résidentielles. A partir d'un projet concret de tour d'habitation à Granges, une table ronde a permis de débattre des avantages et des inconvénients de ce type de bâtiment sur les plans économique, écologique et urbanistique.

CEE-ONU: accent mis sur les aspects environnementaux de la politique du logement

La 70^e réunion annuelle du Comité de l'habitation et de l'aménagement du territoire, au sein duquel la Suisse est représentée par l'OFL, a eu lieu du 23 au 25 septembre 2009 à Genève. Durant la session, une manifestation a été consacrée aux «villes climatiquement neutres», dans le cadre de laquelle des initiatives visant à réduire les gaz à effet de serre prisés par des villes de différents pays ont été présentées. Le label suisse «Cité de l'énergie» a suscité un vif intérêt comme exemple de «bonne pratique». En lien avec la problématique de l'environnement, la CEE/ONU a publié en 2009 la brochure Green Homes, qui présente des mesures d'efficacité énergétique dans le domaine du bâtiment.

En 2009, l'OFL a également participé à l'échange d'informations de l'UE concernant la politique du logement. Durant la présidence tchèque, une conférence s'est tenue pour préparer la rencontre informelle des ministres responsables de la politique du logement prévue en 2010 en Espagne. Enfin, l'OFL a eu l'occasion, en juin 2009, d'exposer à une délégation russe les principes et les lignes directrices de la politique suisse du logement.



OFL: changement de directeur

Le 31 octobre 2009, soit un an après avoir atteint l'âge ordinaire de la retraite, Peter Gurtner a quitté ses fonctions de directeur de l'OFL. Depuis 1975, «année de naissance» de l'OFL, il a fortement influencé la création et le développement de l'encouragement à la construction de logements aux postes de chef de section, de vice-directeur, de directeur suppléant puis de directeur. Durant son mandat de direction de presque quinze ans, l'OFL s'est établi comme un centre de compétences pour le logement reconnu aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Ce départ a donné lieu à une fête d'adieu, à l'occasion de laquelle Peter Gurtner a été remercié pour son engagement infatigable en faveur de la politique du logement et de l'OFL. Il a su motiver ses collaborateurs de manière à fournir d'un excellent travail et instaurer un climat de travail marqué par un haut degré de satisfaction. Lors des enquêtes périodiques auprès des collaborateurs, l'OFL s'est classé, sur certains points, régulièrement parmi les dix meilleurs offices fédéraux.

Le 9 septembre 2009, le Conseil fédéral a nommé Ernst Hauri comme successeur de Peter Gurtner. La nomination s'est faite ad interim, jusqu'à ce que la structure et la position de l'office au sein de l'administration fédérale soient décidées, ce qui n'était pas encore le cas fin 2009.

En 2009, les collaborateurs de l'office ont été confrontés à diverses évolutions sur leur lieu de travail. Dans le cadre du projet départemental NBK08, tous les postes de travail informatiques sont passés à Microsoft Vista et Office 2007. A l'automne 2009, le système de gestion électronique des affaires a basculé vers la version 7.0 du logiciel Fabasoft. L'application spécialisée Wohnweb, introduite en 2008, a par ailleurs été élargie et améliorée.

Tâches réparties entre moins de personnes

Afin de rester à la pointe dans leur domaine de compétences, de nombreux collaborateurs ont participé à des cours et des journées d'études, mis sur pied au sein ou à l'extérieur de la Confédération. Un membre de la direction s'est formé en cours d'emploi comme Executive Master of Public Administration.

Actuellement, six jeunes effectuent une formation commerciale (profil E) à l'OFL. Deux apprentis ont achevé leur formation à l'été 2009. Au cours de l'année sous revue, une

autre personne que Peter Gurtner a quitté l'office pour raison d'âge. Les engagements à durée limitée de deux collaborateurs sont arrivés à terme. Les tâches des personnes qui ont quitté l'office ont été réattribuées à d'autres collaborateurs, et les postes vacants n'ont pas été repourvus. Fin 2009, l'OFL comptait, apprentis exceptés, 50 collaborateurs pour 42,8 postes à plein temps, ce qui représente une diminution de quelque 3% par rapport au début de l'année.

Il n'y a pas eu que le travail l'année passée. Le personnel s'est en effet retrouvé pour des activités de détente. La journée de ski a certes dû être annulée en raison des conditions météorologiques, mais la fête d'été dans la cabane de Leuzigen a pu avoir lieu par un temps plus clément. A l'occasion du repas de Noël, le personnel de l'OFL s'est réuni dans un ancien atelier de fabrication situé à Lyss. La journée de formation externe annuelle a eu lieu à Genève, où l'on a assisté à une présentation du projet CEVA (liaison ferroviaire Cornavin–Eaux Vives–Annemasse).

En matière de promotion de la santé, le personnel a entamé «l'ascension du Kilimandjaro», d'un degré de difficulté plus élevé que celle du «Cervin» qu'il avait menée à bien. Cette action encourage les collaborateurs à renoncer à prendre l'ascenseur et à lui préférer les escaliers jusqu'à ce qu'ils aient gravi virtuellement la célèbre montagne. En outre, en juin, une sélection de footballeurs de l'OFL a pu jouer un match contre une équipe de l'administration communale de Granges.

Publications 2009

Droit du bail

- Communications de l'OFL concernant le droit du bail.
Extrait de la jurisprudence, Volume 45, Granges 2009

Brochures

- Les coopératives suisses d'habitation, Communes et coopératives d'habitation - Partenaires pour solutions d'habitat durable, novembre 2009

Rapports de recherche

Les études suivantes sont disponibles sur le site de l'OFL (www.bwo.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports de recherche):

- Fahrländer Partner AG, Wohnstrategie Toggenburg, März 2009
- Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt – Indikatoren zur Beurteilung der Auswirkungen auf regionale Immobilienmärkte, Juni 2009
- Metron AG, Baulandpotenziale der Gemeinden – eine Chance für den gemeinnützigen Wohnungsbau, Juni 2009
- IRAP Institut für Raumentwicklung, Hochschule für Technik Rapperswil, Wohnumfeldqualität und -planung, Juli 2009
- Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Baukostenentwicklung in der Schweiz seit 1970 und deren Ursachen, Juli 2009
- Hochschule Luzern, Bausparen: Eine ökonometrische Wirkungsanalyse kantonaler Bausparmodelle, September 2009
- Institut suisse de droit comparé, Rechtsvergleichende Abklärung zu Fragen des Stockwerkeigentums (bzw. Wohnungseigentums) auf europäischer Ebene, Oktober 2009
- VLP-ASPAN, Promouvoir la construction de logements d'utilité publique par des mesures d'aménagement, janvier 2010

Exposés / articles

- Ernst Hauri, Quelle politique pour le logement social? In: Habitat en devenir, Lausanne, 2009
- Ernst Hauri, Akteure im Wohnungswesen, in: Wohnen – Im Wechselspiel zwischen öffentlich und privat, Zürich 2009
- Doris Sfar, Intégration sociale dans des zones d'habitation, in: Collage 5/2009

Les articles et les exposés suivants sont disponibles sur le site de l'OFL (www.bwo.admin.ch > Documentation > Publications > Articles & exposés):

- Ernst Hauri, Beobachtung des Wohnungsmarkts: Mehr ausländische Konkurrenz, in: terra cognita 14/2009
- Ernst Hauri, Übersicht im Subventions-Dschungel, HandelsZeitung vom 14. Januar 2009
- Peter Gurtner, Mietrechtsrevision: Kompromiss auf beiden Seiten, HandelsZeitung vom 25.02.2009
- Helen Rohrbach, Die Entwicklung des schweizerischen Mietrechts von 1911 bis zur Gegenwart, Februar 2009

Autres publications

- UN/ECE, Green homes – Towards energy-efficient housing in the United Nations Economic Commission for Europe region, Genève, 2009 (www.unece.org./hlm/publications_recent.htm)
- UN/ECE, Self-made cities – In search of sustainable solutions for informal settlements in the United Nations Economic Commission for Europe region, Genève, 2009 (www.unece.org./hlm/publications_recent.htm)