



Petit-déjeuner de presse « Rétrospective et perspectives – 50 ans de l'OFL », le 23 janvier 2025

Date :

23 janvier 2025

Seules les paroles prononcées font foi

Martin Tschirren : accueil et introduction

Mesdames, Messieurs,

Je vous souhaite la cordiale bienvenue à ce petit-déjeuner de presse intitulé « Rétrospective et perspectives – 50 ans de l'OFL ». Cette rencontre vise en effet à marquer la création de l'Office fédéral du logement il y a un demi-siècle, pratiquement jour pour jour, le 1^{er} janvier 1975. Cette naissance coïncidait avec l'entrée en vigueur de la LCAP, la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, qui déclarait laconiquement à son article 54, alinéa 1, que « La Confédération crée un Office fédéral du logement ». Elle précisait aussi à l'alinéa 2 que « L'office fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi en tant qu'elle relève de la Confédération. »

Mais qu'est-ce qui a poussé le Conseil fédéral et le Parlement à adopter la LCAP et à créer l'OFL ? Comme l'indique le message du Conseil fédéral du 17 septembre 1973, la LCAP était la loi d'application du nouvel article 34^{sexies} de la Constitution, accepté par le peuple et les cantons le 5 mars 1972. Cette disposition constitutionnelle tenait lieu de contre-projet direct à une initiative populaire rejetée le même jour. Cette initiative dite « Denner » demandait qu'un fonds pour la construction de logements soit alimenté par une taxe sur les étrangers et une taxe à l'exportation afin d'encourager la construction de logements et l'accession à la propriété, tout en garantissant des loyers équitables. Une idée pas très éloignée de la taxe d'immigration dont il est question actuellement.

En fait, la première disposition constitutionnelle sur l'aide au logement remonte à 1945, à une époque où ce thème était encore considéré comme relevant de la protection de la famille. Mais des activités avaient déjà été menées auparavant au niveau fédéral dans le domaine du logement. Elles étaient liées pour la plupart à des situations de crise, notamment à la fin de la Première Guerre mondiale et vers la fin de la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, en 1919, la Confédération avait édicté des mesures visant à protéger les locataires, à réquisitionner les logements inutilisés et à encourager la construction de logements. Les prêts à taux d'intérêt préférentiel et les contributions à fonds perdu qui avaient été mis en place à l'époque ont marqué la naissance de l'aide au logement au niveau fédéral. Les cantons et les villes connaissaient déjà de tels instruments.

Revenons au début des années 1970 : la loi adoptée à cette époque visait à encourager la construction de logements ainsi que l'équipement de terrains à cet effet, à abaisser le coût du logement, au premier chef des loyers, et à faciliter l'acquisition à la propriété d'appartements et de maisons familiales. Quant au nouvel office, il succédait au Bureau pour la construction de logements, qui avait été créé pour mener les campagnes de construction de logements dans les années 1940 et 1950.



Les 50 années d'existence de l'OFL peuvent se décomposer en deux phases.

La **première phase** a été marquée par la mise en œuvre de la LCAP autour de trois axes principaux : le financement de la construction de logements par des cautionnements, les abaissements de base remboursables et portant intérêts, et les abaissements supplémentaires limités dans le temps sous forme de contributions à fonds perdu. Le modèle de la LCAP a toutefois été mis à mal par la crise immobilière et la récession des années 1990. Suite à une situation avec beaucoup de logements vacants, il a fallu honorer des cautionnements et amortir des prêts et des participations. La Confédération a même géré temporairement une société de sauvegarde pour les immeubles se trouvant dans une situation financière précaire.

Ces expériences, notamment, ont mené à l'élaboration d'une nouvelle loi, qui a été adoptée au début des années 2000 : la loi sur le logement, la LOG. Celle-ci marque, avec le nouvel article 108 de la Constitution, le début de la **seconde phase**. Conformément au mandat constitutionnel, la LOG prévoit trois piliers d'aide au logement : l'encouragement des logements locatifs à loyer modéré, l'encouragement de logements en propriété à prix modéré et ce qu'on nomme l'aide indirecte, à savoir le soutien à la construction de logements d'utilité publique. Or, comme les moyens financiers destinés aux deux premiers piliers ont été suspendus dès l'entrée en vigueur de cette loi, l'aide au logement de la Confédération s'est concentrée jusqu'ici uniquement sur l'aide à la construction de logements d'utilité publique.

À cette époque, l'OFL avait ses quartiers à Granges, dans le canton de Soleure. Il y avait déménagé depuis Berne en 1995, dans un bâtiment que la Confédération avait construit spécialement à cet effet. En décembre 2021, notre office a fait son retour dans la Ville fédérale, à la suite d'une réforme structurelle de l'OFL décidée par le Conseil fédéral en 2018.

Cette réforme comportait également d'autres volets : l'abandon de certaines tâches, notamment dans le cadre de l'encouragement à la propriété du logement ; le recours à des prestations transversales fournies par d'autres services, par exemple dans les domaines des ressources humaines ou de l'informatique ; et la réduction des charges propres de 25 % d'ici à 2025. Le jubilé de l'OFL coïncide donc avec l'aboutissement des mesures financières prévues dans la réforme structurelle.

Aujourd'hui, l'OFL assume trois tâches principales : la mise en œuvre de l'aide au logement de la Confédération, la responsabilité du dossier du droit du bail, ainsi que le suivi et l'étude de l'évolution du domaine du logement et de l'immobilier au sens large. Il est d'ailleurs structuré en fonction de ces trois missions principales, avec les secteurs Encouragement au logement, Droit, et Questions fondamentales Logement et immobilier. Je vais maintenant céder la parole à mes collègues qui dirigent ces trois secteurs pour les laisser présenter brièvement leurs domaines respectifs. Michael Siemoneit, responsable des finances et des ressources, est également parmi nous.

Christoph Rotzetter, responsable suppléant du secteur Encouragement au logement

Comme l'a expliqué Martin Tschirren, l'aide au logement se concentre aujourd'hui sur l'aide indirecte, qui consiste à encourager l'activité des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Pour ce faire, nous utilisons principalement les deux instruments suivants :

- Premièrement, le Fonds de roulement. Cet instrument permet d'octroyer aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique des prêts remboursables à taux préférentiel pour la construction, la rénovation ou l'acquisition de logements à loyer modéré.
Ce Fonds de roulement existe depuis 1921. Actuellement, il est doté de près de 625 millions de francs, et cette enveloppe devrait être portée à environ 750 millions d'ici à 2029. Cette augmentation s'inscrit dans la mise en œuvre du contre-projet indirect à l'initiative populaire « Davantage de logements abordables », laquelle a été rejetée le 9 février 2020.
Ces 20 dernières années, quelque 44 millions de francs en moyenne ont été accordés chaque

année sous forme de prêts, permettant ainsi de financer annuellement 1300 logements. L'an dernier, les prêts ont atteint un total de 90 millions de francs et ont bénéficié à près de 2000 logements.

- Deuxièmement, la Confédération cautionne des emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) et octroie des arrière-cautionnements à titre de garantie supplémentaire pour les banques prêteuses.
Le but est de permettre aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de se financer sur le long terme à des conditions avantageuses. Grâce au cautionnement de la Confédération, les coûts de financement sont normalement inférieurs de 1 à 1,5 % à ceux d'une hypothèque comparable. L'effet de l'encouragement est d'environ 1000 francs par logement et par année.
À fin 2024, le volume cautionné total avoisinait 4,1 milliards de francs. Depuis l'entrée en vigueur de la LOG, aucun cautionnement n'a jamais dû être honoré.

Même si, dans le cadre de l'aide indirecte, une partie de l'exécution est déléguée à des tiers – les organisations faîtières de construction de logements d'utilité publique et la CCL –, l'OFL reste bien présent, puisqu'il procède à l'examen technique des demandes de prêts au moyen du Fonds de roulement. Il applique ainsi les principes régissant les mesures d'encouragement, énumérés à l'article 5 de la LOG, qui prévoient entre autres que la valeur d'utilisation des logements encouragés doit être élevée. Pour effectuer cette évaluation, le système d'évaluation de logements, le SEL, a été mis en place en 1975 déjà et a été adapté à plusieurs reprises. Actuellement, nous menons des travaux pour faire entrer le SEL dans l'ère numérique et l'automatiser davantage.

Les dernières aides au titre de la LCAP, l'ancienne loi de 1975, ont été accordées au début des années 2000, mais elles nous occupent encore en partie aujourd'hui, car elles portent sur une durée de 25 ans. Les montants financiers correspondants ont toutefois très fortement baissé : les contributions à fonds perdu, qui ont totalisé jusqu'à 149 millions de francs par an à leur apogée en 2001, ne représentaient plus qu'un peu moins de 1,9 million en 2024. Au cours des 50 années d'encouragement au titre de la LCAP, la Confédération a versé au total quelque 2,75 milliards de francs d'aides à la personne aux ménages éligibles, soit une moyenne annuelle de près de 55 millions de francs. L'aide à la personne est donc passablement onéreuse. Entre 1975 et 2001, quelque 70 000 logements locatifs et environ 35 000 objets en propriété ont bénéficié de ces mesures d'encouragement. Les derniers dossiers devraient être bouclés juste avant 2030.

Depuis 1991 existe un autre instrument, le fonds de roulement de la Fondation suisse pour la promotion de l'accession à la propriété du logement (FPPL). Ce fonds, doté d'environ 30 millions de francs, permet d'encourager la construction et la rénovation de logements de familles d'agriculteurs à faible revenu.

L'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le 1^{er} janvier 2008, a signifié la fin des aides fédérales à la rénovation de logements dans les régions de montagne. Au fil du temps, quelque 15 000 dossiers ont été approuvés, pour un montant total de 381 millions de francs. Il reste 1200 opérations pour lesquelles la durée de 20 ans n'est pas encore écoulée.

Le secteur Encouragement au logement a également pour tâche d'assurer la surveillance des engagements pris – qu'il s'agisse des prêts ou des cautionnements – et la gestion d'anciens prêts. Nous avons en effet encore à gérer des prêts issus des campagnes pour la construction de logements datant de la fin des années 1940 et des années 1950.

Carine Simoes, responsable du secteur Droit

Tout d'abord, le secteur Droit est étroitement lié, et de manière très concrète, à l'aide au logement. D'une part, nous devons vérifier si les critères de l'utilité publique sont remplis lorsqu'un maître d'ouvrage sollicite une aide. D'autre part, l'OFL est tenu de contrôler les loyers du secteur d'utilité publique. Pour simplifier quelque peu ce contrôle, il est prévu de mettre en place un modèle de

loyer fixé sur la base des coûts, qui doit avoir une base légale. Pour cette raison, le Conseil fédéral proposera au Parlement une petite révision partielle de la LOG dans le courant de cette année.

Sinon, le secteur Droit s'occupe souvent du droit du bail, un domaine fondamental pour toute la population et le vivre ensemble. Plus de 60 % des Suisses sont locataires et les loyers représentent fréquemment un poste important des dépenses du ménage.

Le droit du bail en Suisse est en grande partie conçu dans l'optique de la lutte contre les abus et de la protection sociale. Et cela remonte à la Première Guerre mondiale et à l'entre-deux-guerres, lorsque de nombreuses régions de Suisse étaient en proie à une pénurie de logements.

À l'époque, dans le droit du bail, on légiférait parfois par le droit d'urgence. Cette pratique s'est maintenue jusqu'au début des années 1970. Lorsque la surveillance des loyers a pris fin en 1970, il est assez rapidement apparu que des dispositions visant à protéger les locataires étaient tout de même nécessaires. C'est ainsi que l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (AMSL) a été édicté en 1972. Il a été prorogé 3 fois, jusqu'au 1^{er} juillet 1990, date à laquelle les dispositions actuelles du CO sont entrées en vigueur.

Le droit du bail n'a guère évolué depuis, toutes les tentatives de révision ayant échoué à ce jour. Le dernier échec en date est tout récent, avec le rejet, le 24 novembre 2024, des projets concernant la sous-location et le congé en cas de besoin du bailleur. D'autres propositions notamment sur la contestation du loyer initial et la question des loyers usuels dans la localité ou le quartier, sont en suspens au Parlement.

Le droit du bail est un sujet souvent controversé et dans lequel prévalent des intérêts divergents. Certains problèmes sont connus depuis longtemps, comme l'écart entre les loyers existants et les loyers proposés sur le marché, la complexité excessive des règles sur les loyers abusifs, qui s'appuient en outre largement sur le droit jurisprudentiel, ou, plus généralement, les rapports délicats entre le droit et l'économie.

Selon l'article 109 de la Constitution, le droit du bail doit offrir une protection efficace contre les abus. Mais il doit parallèlement aussi offrir suffisamment d'incitations à la construction de logements, veiller à ce que le loyer représente une contrepartie réaliste pour l'utilisation de l'objet loué, et ne dépasse pas les possibilités financières des locataires.

Une véritable gageure, en somme ! Étant donné que le manque de logements est de plus en plus marqué, il faut s'attendre à ce que les discussions sur le droit du bail s'intensifient ces prochaines années... Pour nous, le travail ne va pas manquer.

Et il vaut sans doute la peine de chercher des solutions spécifiques aux régions, telles que les contrats-cadres de baux à loyer. L'instrument n'est pas très connu, mais il permettrait au Conseil fédéral de déclarer de force obligatoire générale certaines dispositions qui dérogent au CO. Ceci bien entendu à condition que les organisations de locataires et de bailleurs concernées de la région en question se mettent d'accord.

Marie Glaser, responsable du secteur Questions fondamentales Logement et Immobilier

La LCAP de 1974 prévoyait déjà que la Confédération encourage l'étude du marché du logement, mais aussi la recherche en matière de construction. Au cours des 50 dernières années, l'OFL a publié de nombreux rapports et articles scientifiques dans le cadre de ses programmes de recherche. Les priorités des programmes quadriennaux de recherche sont déterminées avec des experts et des représentants d'intérêts du secteur du logement, puis validées par le chef du département.

L'OFL soutient ainsi des activités de recherche dans la perspective d'accroître la transparence du marché et de fournir des bases pour améliorer l'offre de logements et l'environnement résidentiel. Cela coïncide d'ailleurs avec les objectifs généraux de la recherche du secteur public : d'une part, identifier rapidement les évolutions et les questions sociétales pertinentes pour l'action de l'État ; d'autre part, partager les connaissances, générer des données et développer des bases pour la pratique ainsi que des approches concrètes pour faire face aux problèmes.

Ces activités prennent la forme d'études et d'analyses en coopération avec des chercheurs et des bureaux d'analyse, parmi lesquels les principaux spécialistes et instituts de recherche de Suisse dans le domaine du logement. Quant à nous, nous préparons ensuite les bases pour la prise de décision politique. Les réponses aux interventions parlementaires s'appuient elles aussi sur les résultats de la recherche.

Les mutations économiques et sociétales ont un impact sur le logement. Il suffit de penser à la libre circulation des personnes, depuis 2002. Depuis 2009, l'OFL publie le monitoring « Libre circulation des personnes et marché du logement », devenu il y a quelques semaines « Monitoring du marché du logement » au format numérique.

Nous analysons les tendances et les évolutions afin d'identifier des questions spécifiques dans l'actualité ainsi que des thématiques qui se profilent et continueront vraisemblablement de gagner en importance. C'est par exemple le cas du logement et du vieillissement de la population : nous avons récemment publié une étude sur les besoins des baby-boomeuses célibataires en matière de logement, une étude quantitative sur les préférences en matière de logement et le comportement en matière de déménagement ainsi que sur les revenus des personnes âgées.

Ces thèmes sont souvent interdisciplinaires, ce qui nous incite à coopérer avec d'autres offices ou des acteurs importants du domaine en question. J'aimerais citer à cet égard l'adaptation aux changements climatiques, qui donne lieu notamment à des études sur des matériaux de construction résistants à la chaleur ou rafraîchissants. D'autres études, sur les logements sans obstacles et les mesures anti-discriminatoires sur le marché du logement, sont en préparation. Nous réalisons aussi actuellement avec l'ARE une étude qui présentera une vue d'ensemble ainsi que les effets des voies de recours dans le droit public de la construction. Nous publions environ 35 rapports et études par an.

Pour diffuser les résultats de toutes ces recherches, l'OFL a créé les « Journées du logement ». Jusqu'à notre déménagement à Berne, en 2021, ces journées étaient organisées à Granges. Rebaptisées « Journées suisses du logement » en 2022, elles se déroulent dorénavant chaque année dans un lieu différent pour explorer la politique du logement et ses enjeux dans des cadres différents. Ces dernières années, le choix du pluriel pour « Journées » s'est avéré judicieux : à chaque édition, toute une série de manifestations complémentaires sur le thème du logement ont été organisées avec la ville hôte.

Cette année, nous organiserons même 2 colloques : la journée traditionnelle de séminaire aura lieu le 7 novembre à Berne. Et le 10 novembre s'ensuivra à Interlaken une manifestation supplémentaire sur la situation du logement dans les régions de montagne. Ceci nous permettra de thématiser un sujet brûlant, à savoir la pénurie de logements dans les régions de montagne.

Le secrétariat de la Commission fédérale du logement (CFL) est également rattaché à « mon » domaine. Cette commission existait déjà dans les années 1950. Il y avait aussi une Commission de recherche pour le logement. En 2003, les deux ont fusionné. La CFL observe l'évolution du marché du logement et surveille les effets des mesures d'encouragement et des dispositions du droit du bail. Elle est également consultée sur le programme de recherche.

Le logement n'est pas seulement un besoin fondamental, c'est aussi un thème transversal important, au croisement d'autres domaines politiques, comme l'aménagement du territoire, la politique et la promotion économiques, la politique des transports, la politique fiscale, la politique sociale et des personnes âgées, la politique financière, ou encore la culture du bâti, pour n'en citer que quelques-

uns. C'est la raison pour laquelle il est également de notre devoir de sensibiliser d'autres domaines politiques, aussi en dehors de l'administration fédérale, comme les cantons, les villes et les communes, ainsi que la société civile aux enjeux de la politique du logement.

Martin Tschirren : conclusion et mot de la fin

Merci, chers collègues, pour la présentation de vos secteurs respectifs.

Ce survol montre bien l'importance de la politique du logement pour le développement économique et social de notre pays. Lorsqu'il est question de développement économique, et plus spécifiquement de l'implantation de nouvelles places de travail, la question de la disponibilité des logements n'est jamais bien loin. Parallèlement, la politique et l'encouragement du logement ont toujours un caractère proactif et contribuent à la paix sociale.

Les 50 dernières années montrent aussi que la politique du logement est souvent le reflet de la situation sur le marché du logement. Ce n'est pas un hasard si c'est en période de crise ou de forte pénurie de logements que les appels pour des mesures politiques ont été les plus forts.

Cela se reflète également dans les dépenses de la Confédération dans le domaine de la construction de logements et de l'aide au logement : au tournant du millénaire, elles s'élevaient à plus de 370 millions de francs par an. Aujourd'hui, elles avoisinent les 40 millions. Au cours des 25 dernières années, leur part aux dépenses totales de la Confédération est passée de 0,6 % à 0,04 %. Le secteur du logement n'a donc pas contribué à l'augmentation des dépenses publiques, bien au contraire ! Cette évolution se reflète également dans le nombre de collaborateurs : alors que l'OFL occupait environ 65 personnes à la fin des années 1990, il n'en compte même plus la moitié aujourd'hui.

Pourtant, il n'y a aucun doute, le logement continuera de nous occuper à l'avenir, et ce à de nombreux égards, comme le montre l'évolution de ces dernières années et de ces derniers mois. On peut penser en premier lieu à l'évolution sur le marché du logement et à la nécessité d'un approvisionnement en logements suffisant pour que tous les groupes de la population puissent trouver un logement adéquat à des conditions supportables. Mais il s'agit également des grands défis de notre époque, comme l'évolution démographique, le changement climatique, l'individualisation ou encore l'avènement du numérique.

Il ne fait pas de doute non plus que la majorité de ces défis ne pourra être relevée que par la collaboration : avec les cantons, les villes et les communes, qui, eux aussi, sont souvent actifs dans le domaine du logement. Mais aussi avec le secteur de la construction et de l'immobilier, et avec la société civile. L'approvisionnement en logements est en principe une tâche qui incombe à l'économie privée. Les pouvoirs publics interviennent en complément du marché, pour que tous les groupes de la population disposent d'une offre de logements adéquate à un prix abordable.

Pour terminer, j'aimerais attirer votre attention sur 3 autres manifestations qui auront lieu cette année :

- La 11^e Conférence suisse des autorités de conciliation en matière de baux à loyer, que l'OFL organise tous les 2 ans, aura lieu à Berne le 7 juin.
- La journée portes ouvertes de l'OFL, le 4 juillet.
- Quant aux Journées suisses du logement, elles auront lieu le 7 novembre au Casino, à Berne également.