

14.055

**Message
concernant un crédit-cadre destiné à financer des
engagements conditionnels pour l'encouragement de
l'offre de logements pour les années 2015 à 2021**

du 20 août 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral allouant un crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements pour les années 2015 à 2021, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

20 août 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le Conseil fédéral propose au Parlement d'adopter un crédit-cadre de 1900 millions de francs destiné à financer des engagements conditionnels, grâce auxquels la Confédération pourra cautionner chaque année, à partir de l'été 2015 et jusqu'à la fin de 2021, de trois à six émissions d'emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) pour un montant annuel de 300 à 400 millions de francs en moyenne. D'ici à la fin de 2021, le montant total des engagements en cours au titre de garanties passera, compte tenu du remboursement des emprunts échus, de près de 2,75 milliards à la fin de 2015 à quelque 3,5 milliards de francs.

L'art. 108 de la Constitution donne mandat à la Confédération de prendre des mesures pour encourager la construction de logements à prix modérés en complément à l'offre du marché. Ce mandat est rempli pour l'essentiel par la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG). Les prêts directs de la Confédération prévus par la LOG ont toutefois été suspendus jusqu'à la fin de 2008 par le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération. En février 2007, le Conseil fédéral a décidé de supprimer les prêts directs et de limiter l'encouragement à des aides indirectes à la construction de logements d'utilité publique. Celles-ci comprennent d'une part l'alimentation d'un fonds de roulement, géré à titre fiduciaire sur mandat de la Confédération par les organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui permet d'octroyer des prêts à des taux d'intérêt avantageux pour les projets de construction et de rénovation des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. D'autre part, la Confédération continue de fournir des garanties aux instruments de financement mis en place par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique: elle soutient en premier lieu la CCL, dont les emprunts sont cautionnés en vertu de l'art. 35 LOG, et, accessoirement, la Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation (CCH), dont les cautions bénéficient d'arrière-cautionnements de la Confédération en vertu de l'art. 36 LOG.

Parallèlement à la LOG, le Parlement a adopté en 2003 deux crédits-cadre d'un montant total de 2075 millions de francs: le premier, de 300 millions, destiné à des prêts, et le second, de 1775 millions, pour des engagements conditionnels. A la fin de 2013, le solde du crédit-cadre destiné aux prêts s'élevait encore à 62,6 millions de francs, que le plan financier prévoit de verser progressivement au fonds de roulement d'ici à 2017.

Le crédit-cadre initial de 1775 millions de francs destiné à des engagements conditionnels était épuisé à la fin de novembre 2011. Le crédit-cadre de 1400 millions de francs adopté au printemps 2011 par le Parlement dans ce but s'élevait encore à près de 740 millions au début de 2014 et devrait couvrir les besoins jusqu'à la fin de 2015. Le Conseil fédéral propose de soutenir par la suite les activités – éprouvées – de la CCL et, à un degré moindre, celles de la CCH, par des garanties. Cet engagement est rendu nécessaire non seulement par le mandat constitutionnel, mais aussi par la situation du marché du logement. En effet, malgré l'activité supérieure

à la moyenne déployée par le secteur de la construction, la demande élevée, nourrie par la croissance de la population, a fait considérablement grimper les prix et les loyers dans certaines régions. Les personnes à faible revenu et même la classe moyenne souffrent de cette tension sur le marché. Dans un tel contexte, la construction de logements d'utilité publique, dont les loyers sont calculés en fonction des coûts, est un complément indispensable aux investissements immobiliers à but lucratif, qui se sont concentrés ces dernières années sur le logement en propriété et les logements locatifs du segment supérieur. L'extension de l'offre n'est toutefois pas le seul but de l'encouragement à la construction de logements d'utilité publique: le soutien au développement durable de l'urbanisation, par exemple grâce à la mobilisation des réserves d'utilisation internes, la rénovation et l'assainissement énergétique de bâtiments anciens jouent un rôle tout aussi important.

Conjointement avec les prêts du fonds de roulement, les émissions d'emprunts de la CCL doivent permettre au secteur d'utilité publique de préserver sa part de marché. Une évaluation externe des activités de la CCL réalisée en 2010 recommande elle aussi la poursuite du cautionnement des emprunts par la Confédération. La solvabilité de la CCL souffrirait en effet d'un retrait de la Confédération, au détriment des taux avantageux qu'elle propose, et la CCL devrait mettre un terme à ses activités. Notons enfin que, depuis l'entrée en vigueur de la LOG en 2003, la Confédération n'a jamais dû honorer aucune des cautions qu'elle a accordées à la CCL.

Message

1 Contexte

1.1 Loi sur le logement

L'art 108 de la Constitution (Cst.)¹ charge la Confédération d'encourager à titre permanent la construction de logements à prix modérés. La loi sur le logement (LOG)², qui a été adoptée par les Chambres fédérales le 21 mars 2003 et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2003, en est la principale loi d'application.

Parallèlement à la LOG, le Parlement a adopté deux crédits-cadre d'un montant total de 2075 millions de francs, dont 300 millions étaient destinés à des prêts et 1775 millions à des engagements conditionnels. Ces engagements servent principalement à garantir les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) et, à un degré moindre, à financer des arrière-cautionnements pour la Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation (CCH). En outre, quelques cautions des coopératives de cautionnement hypothécaire œuvrant en faveur de l'accession à la propriété (HBW/CRCI) ont bénéficié d'arrière-cautionnements. Faute de demande, cette mesure d'encouragement a toutefois été suspendue en 2008 jusqu'à nouvel avis.

En ce qui concerne les prêts, l'idée était de mettre en place deux voies d'encouragement, l'une directe et l'autre indirecte. La première permet à l'Office fédéral du logement (OFL) d'octroyer des prêts directs aux maîtres d'ouvrage en vue de promouvoir des logements en location ou en propriété à prix modérés. Dans la seconde, les prêts indirects alimentent pour leur part un fonds de roulement géré à titre fiduciaire sur mandat de la Confédération par les organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Ces fonds contribuent ainsi indirectement à financer les besoins des maîtres d'ouvrage d'utilité publique affiliés aux organisations faîtières, à savoir des coopératives d'habitation traditionnelles, mais aussi, à un degré moindre, des fondations et des coopératives d'habitation du personnel de la Confédération.

Le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PA 03), adopté quelques mois seulement après la LOG, a toutefois limité les prêts aux prêts indirects et les a totalement suspendus entre 2006 et fin 2008. Le Conseil fédéral a entretemps réexaminé la situation et décidé, en février 2007, de réinscrire au plan financier des fonds destinés à l'aide au logement à compter de 2009. Les aides étaient cependant définitivement limitées aux mesures d'encouragement indirectes en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique par des prêts du fonds de roulement et des prestations de garantie.

Le crédit-cadre prévu étant très sollicité pour des prestations de garantie, le Conseil fédéral a, le 18 août 2010, présenté au Parlement un message concernant un crédit-cadre destiné à des engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements d'un montant de 1400 millions de francs. Ce crédit-cadre a été adopté le 13 décembre 2010 par le Conseil national, et le 17 mars 2011 par le Conseil des Etats.

¹ RS 101

² RS 842

1.2 Utilisation des crédits-cadre

1.2.1 Prêts

A la levée de la suspension fin 2008, la part du crédit-cadre destinée aux prêts comptait encore 185 millions de francs sur les 300 millions initiaux. Lors de la première phase des mesures de stabilisation de l'économie décidée par le Conseil fédéral le 12 novembre 2008, le montant de 5 millions de francs initialement budgétisé pour 2009 a été porté à 50 millions et engagé dans un programme spécial d'assainissement de bâtiments de maîtres d'ouvrage d'utilité publique; en 2010, 30 millions de francs ont été utilisés. Le programme de consolidation (PCO) 2012–2013 prévoyant la compensation en 2011 et en 2012 des crédits anticipés versés en 2009, les crédits alloués au cours de ces deux années ne se sont élevés qu'à 6,75 millions de francs compte tenu de la correction du renchérissement. Grâce à un apport de 29,5 millions de francs en 2013, il restait encore 62,6 millions de francs à disposition à la fin de 2013. Le budget prévoit un versement de 29,55 millions au fonds de roulement en 2014. Conformément au plan financier, le solde des crédits approuvés en 2003 servira à alimenter le fonds de roulement au cours des années 2015 à 2017.

1.2.2 Engagements conditionnels

Le crédit-cadre de 1775 millions de francs adopté en 2003 a permis d'octroyer des cautionnements et des arrière-cautionnements jusqu'en novembre 2011. Ensuite, le crédit-cadre de 1400 millions de francs approuvé par le Parlement au printemps 2011 a pris le relais. Jusqu'à la fin de 2013, 2400,1 millions de francs ont été utilisés au titre de la LOG pour cautionner les emprunts de la CCL, et plus de 35 millions pour financer des arrières-cautionnements, dont quelque 22 millions de francs en faveur de la CCH, le reste, soit un peu plus de 13 millions, finançant des arrières-cautionnements de coopératives de cautionnement dans le domaine de la propriété. Quelque 740 millions de francs étaient ainsi encore disponibles au début de 2014. Ils permettront vraisemblablement de couvrir les besoins jusqu'à la fin de 2015.

Jusqu'à présent, aucune des cautions octroyées dans le cadre de la LOG n'a dû être payée. Les pertes sur cautions enregistrées dans le droit fil de la crise immobilière des années 90 ne relevaient que pour une part infime de la responsabilité de la CCL. Les objets concernés étaient déjà cautionnés par la Confédération avant même leur refinancement par la CCL et il aurait donc fallu de toute manière honorer ces cautions.

2 Nécessité d'un nouveau crédit-cadre pour des engagements conditionnels

2.1 Situation et évolution du marché du logement

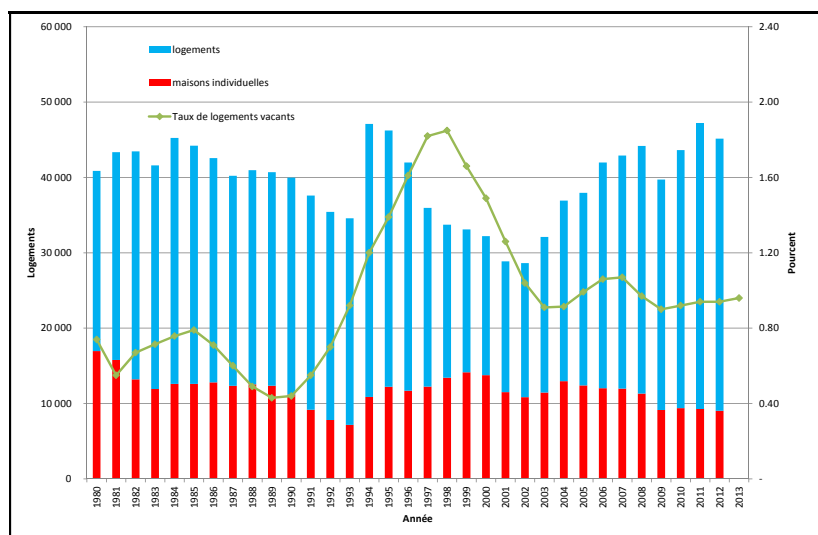
Ces dernières années, le marché du logement a connu une forte hausse. Celle-ci est due à la bonne situation économique, qui a entraîné non seulement des augmentations de salaire réel certaines années, mais aussi une croissance marquée de la population. En 2007, année de l'introduction de la libre circulation des personnes pour les ressortissants de dix-sept Etats de l'Union européenne et des Etats de l'AELE, la

population résidante a augmenté de près de 85 000 personnes. En 2008, la hausse a été de 1,4 % (plus de 108 000 personnes), soit la croissance annuelle la plus importante depuis 1963. Même si le solde migratoire a ensuite légèrement régressé, l'augmentation de la population, de plus de 80 000 personnes par année, s'est maintenue à un niveau élevé. Cette croissance de la population devrait se poursuivre à l'avenir.

La construction de logements a réagi à la hausse de la demande. Elle est passée de 29 000 nouvelles unités de logement en 2002 à plus de 45 000 par an ces trois dernières années (voir graphique 1).

Graphique 1

Nouveaux logements construits et taux de vacance depuis 1980



Tandis que le nombre des nouvelles maisons individuelles, qui était près de 12 000 unités par an au milieu de la dernière décennie, a diminué pour s'établir à quelque 9000 unités, ces cinq dernières années, de très nombreux logements en propriété par étage ont été construits depuis dix ans. L'un dans l'autre, entre deux tiers et trois quarts des nouveaux logements construits étaient destinés à la propriété. Ce bond n'est pas resté sans effet sur le taux de logements en propriété, qui est passé de 34,6 % en 2000 à 37,2 % en 2012. Ce phénomène s'explique avant tout par le très bas niveau des taux d'intérêt hypothécaire depuis des années. Ce n'est que dernièrement que la construction de logements locatifs a notablement repris pour représenter à nouveau près de 40 % des nouveaux logements³.

Malgré le dynamisme du secteur de la construction, la pénurie règne dans de nombreuses villes et agglomérations; elle se manifeste par un taux de logements vacants très bas et des prix qui prennent l'ascenseur. Depuis 2003, au niveau national, le

³ Estimation du Credit Suisse, dans: Marché immobilier 2014. Structures et perspectives, p. 15

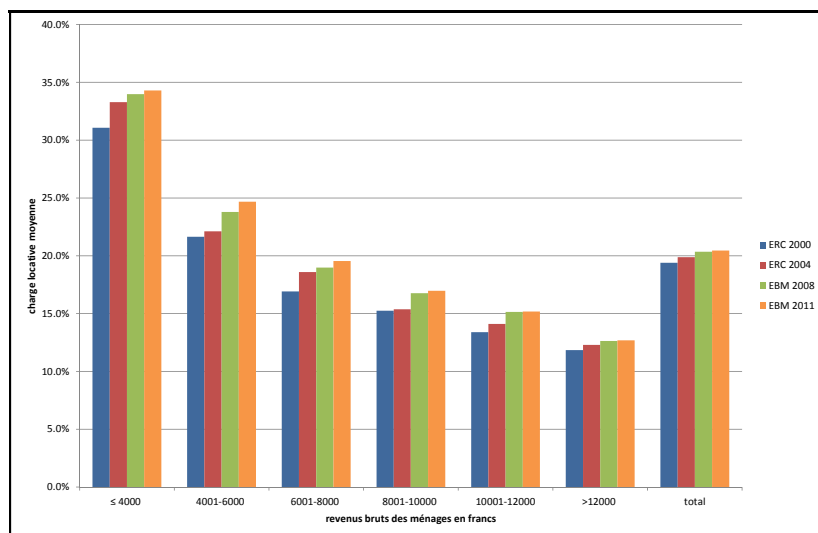
taux de vacance se situe autour de 1 %; en 2013, il a, dans le meilleur des cas, plafonné à 0,61 % dans les cantons de Zoug, de Genève, de Zurich, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et de Vaud.

Depuis l'an 2000, les prix de l'offre ont considérablement augmenté pour toutes les catégories de logements, en particulier pour les maisons individuelles et les logements en propriété bien situés. Pour prévenir une surchauffe possible du marché immobilier hypothécaire, le volant anticyclique de fonds propres a été activé partiellement par le Conseil fédéral à la fin du mois de septembre 2013⁴ et a été renforcé fin juin 2014⁵. Les banques sont ainsi obligées de couvrir les crédits hypothécaires par davantage de fonds propres, ce qui devrait les inciter à une plus grande prudence dans l'octroi de prêts. Il est à noter que les mesures d'autorégulation pour les financements hypothécaires de l'Association suisse des banquiers (ASB), approuvées par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) en tant que standard minimal au sens du droit de la surveillance, étaient déjà entrées en vigueur à l'été 2012. L'ASB a décidé de renforcer ces mesures le 23 juin 2014 et elles ont été reconnues comme normes minimales par la FINMA le 2 juillet 2014.

Ces dernières années, non seulement les prix dans le secteur de la propriété, mais aussi les loyers, et en particulier ceux demandés sur le marché, ont augmenté, d'une manière générale, bien plus fortement que l'indice suisse des prix à la consommation. Dès lors, il n'y a rien d'étonnant à ce que, depuis 2008 environ, la part du revenu des ménages consacrée au loyer et aux frais accessoires ait augmenté, surtout pour les personnes à faible revenu (voir graphique 2). Les premiers à souffrir de la situation tendue du marché dans les régions prisées sont les ménages qui doivent déménager pour des raisons personnelles (emploi, formation ou perte du logement), les personnes qui veulent fonder un foyer ou celles encore venant de l'étranger qui souhaitent s'établir en Suisse. Pour ces ménages et personnes, bien souvent, élire domicile à l'endroit de leur choix n'entre pas, ou plus, en considération pour des raisons de prix, et ils sont contraints d'étendre leur recherche de logement à la ceinture périurbaine, voire à des communes en périphérie, et d'accepter d'effectuer de longs trajets pour se rendre au travail. En outre, cela entraîne une certaine tendance à la ségrégation sociale.

⁴ Art. 44 et annexe 7 de l'ordonnance du 1^{er} juin 2012 sur les fonds propres (RS **952.03**)
⁵ RO **2013** 437

Charge locative moyenne par classe de revenus depuis 2000



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

2.2 Principes et décisions en matière de politique du logement 2013/2014

En raison des développements présentés ci-dessus, le Conseil fédéral a mené le 15 mai 2013 une discussion sur la situation du marché du logement et la politique menée en Suisse en matière de logement. Il a décidé de s'en tenir aux principes de sa politique actuelle. Par conséquent, l'offre de logements doit continuer à être avant tout déterminée par le marché sans intervention dans la fixation des prix. Dans le même temps, il convient de poursuivre les programmes éprouvés d'encouragement actuels qui complètent l'offre du marché et bénéficient aux groupes de population économiquement plus faibles, et de les développer de manière mesurée en vue de renforcer la construction de logements d'utilité publique. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, la modification du 23 octobre 2013⁶ de l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur le logement (OLOG)⁷ va justement dans ce sens puisqu'elle vise à faciliter l'accès des maîtres d'ouvrage d'utilité publique aux terrains en leur permettant de solliciter des prêts du fonds de roulement non seulement pour construire ou rénover des logements, mais aussi pour acquérir des terrains à bâtir appropriés. Dans le même temps, les conditions de ces prêts (montant maximal, taux d'intérêt, durée

⁶ RO 2013 3557

⁷ RS 842.1

d'amortissement) ont été revues mieux répondre aux besoins spécifiques des investisseurs d'utilité publique. Par ailleurs, le Conseil fédéral a décidé, en mai 2013, d'étendre de 19 à 21 ans la durée des contributions aux frais de logement destinées à des locataires à faible revenu, une mesure de promotion toujours en vigueur de la loi du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP)⁸ et qui concerne encore plus de 60 000 logements.

Toujours le 15 mai 2013, le Conseil fédéral 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 afin de déterminer à quel niveau il est encore nécessaire d'agir. Le Conseil fédéral a pris connaissance le 15 janvier 2014 du rapport intermédiaire du groupe de travail constitué à cet effet, un rapport qui conforte les principes du Conseil fédéral en matière de politique du logement. La répartition des rôles entre la Confédération, les cantons et les communes en matière d'aide au logement a elle aussi été approuvée: la Confédération soutient des organes tels que la CCL ou la CCH, qui œuvrent sur le plan national en faveur de la construction d'utilité publique, alors que les cantons et les communes peuvent prendre des mesures complémentaires en fonction des besoins. Le rapport intermédiaire formule également des recommandations devant permettre aux communes d'augmenter leur marge de manœuvre en vue de mettre à disposition des logements à prix avantageux. A cet égard, le Conseil fédéral entend clarifier comment la construction de logements bon marché peut être encouragée par le biais de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁹ et à quelles conditions un droit de préemption pourrait être accordé aux communes en faveur de la construction de logements à prix modéré ou d'utilité publique. En outre, la question de l'affectation à cette fin des terrains de la Confédération ou d'entreprises liées à la Confédération qui ne sont plus utilisés est elle aussi examinée. Par ailleurs, un «kit»¹⁰ élaboré par l'OFL permettra de sensibiliser les instances compétentes à cette thématique et de fournir des informations sur les mesures d'encouragement de logements à prix avantageux. Enfin, le Conseil fédéral s'est prononcé le 15 janvier 2014 en faveur du principe d'une révision du droit du bail, qui doit augmenter la transparence du marché du logement locatif et apporter d'autres améliorations tant pour les locataires que pour les bailleurs. La procédure de consultation concernée a été lancée le 28 mai 2014.

2.3 Rôle des maîtres d'ouvrage d'utilité publique pour la construction de logements

Comme le montrent de récentes décisions, le Conseil fédéral, les cantons et les communes attachent beaucoup d'importance à la construction de logements d'utilité publique. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique gèrent un parc de logements dont le loyer est fixé sur la base des coûts. Ces logements sont ainsi avantageux à long terme, ce qui contribue à atténuer la hausse des loyers en général. Par ailleurs, ils mettent davantage l'accent sur la qualité de l'habitat et sur les infrastructures com-

⁸ RS 843

⁹ RS 700

¹⁰ Logement à prix avantageux – Un kit d'options à la disposition des villes et des communes, juin 2014. La brochure est disponible sur le site Internet de l'OFL, à l'adresse www.ofl.admin.ch > Documentation > Rapports de recherche > Marché du logement.

munautaires, ainsi que sur des ensembles d'habitations adaptés aux enfants, efficients sur le plan énergétique et durables sur le plan écologique. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont souvent les partenaires des communes en ce qui concerne l'offre de logements pour personnes âgées. Enfin, ils favorisent la cohésion sociale et la mixité au sein des quartiers, ainsi que l'engagement et le sens des responsabilités des habitants, tout en conciliant les avantages du logement en propriété (p. ex. sécurité de l'habitat et participation) avec ceux de la location (p. ex. mobilité plus élevée).

En 2000, quelque 8 % des logements occupés en permanence appartenaient à des sociétés construisant des logements d'utilité publique. Depuis lors, la part de marché des acteurs d'utilité publique a toutefois diminué. Ainsi, les coopératives d'habitation, les principaux acteurs de ce secteur, possédaient plus de 5 % du parc de logements au tournant du siècle mais, en ne produisant que quelque mille à deux mille nouveaux logements par année, elles sont restées nettement en dessous du volume nécessaire à la conservation de leur part du marché, qui se situe désormais entre 4,6 et 4,8 %¹¹. L'une des raisons est certainement la difficulté à accéder à des terrains constructibles. En outre, l'offre des investisseurs visant un rendement a très fortement augmenté ces dernières années en raison de la demande importante de logements.

Traditionnellement, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont présents dans les villes. A Zurich, à Bâle, à Lucerne, à Bienne ou à Thoun par exemple, ils détiennent une part de marché supérieure à 10 %. Or, ce sont justement les villes qui sont le plus durement frappées par la pénurie de logements et l'envolée des prix et qui doivent renforcer une offre de bonne qualité et avantageuse à long terme pour éviter le risque de ségrégation sociale. Par ailleurs, la nécessité de la construction de logements d'utilité publique a été récemment reconnue au-delà de ses tenants traditionnels. Sur le plan local, l'évolution du marché du logement est observée avec inquiétude, en particulier dans les communes bien situées, susceptibles d'accueillir des pendulaires occupant des emplois bien rémunérés dans le secteur des services, et dans les communes touristiques. L'arrivée de ménages à hauts revenus et fortunés gonfle les prix du terrain, des maisons et des logements, au point que la classe moyenne, nécessaire au bon fonctionnement des communes, ne peut plus suivre. Dès lors, les initiatives lancées par la population ou les autorités se multiplient afin de réduire, en collaboration avec des organismes de construction de logements d'utilité publique, les carences du marché. Rejoints par la classe moyenne, les ménages à revenus modestes et les personnes ayant des besoins particuliers ne sont en effet plus les seuls à souffrir de la situation. Par ailleurs, la question de l'habitat d'utilité publique pour les aînés revêt une actualité politique grandissante pour les communes en raison de l'évolution démographique.

Les bénéfices sociaux et économiques évoqués ci-dessus justifient la poursuite du soutien indirect de la Confédération à la construction de logements d'utilité publique et sa contribution à l'augmentation, ou, du moins, au maintien de la modeste part occupée par ce secteur sur le marché. Toutefois, l'enjeu ne se résume pas uniquement à l'élargissement de l'offre. Le soutien au développement durable de l'urbanisation, par exemple grâce à la mobilisation des réserves d'utilisation internes, la rénovation et l'assainissement énergétique de vieux bâtiments, est tout aussi néces-

¹¹ Chiffres 2011 concernant les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, voir www.ofl.admin.ch
> Documentation > Faits et chiffres > Maîtres d'ouvrage d'utilité publique > 2011.

saire. À défaut, des ménages modestes risquent de devoir quitter leur logement en raison des augmentations de prix entraînées par les rénovations; en outre, certaines améliorations à apporter d'urgence aux bâtiments ne seront peut-être pas réalisées.

2.4 Importance de la CCL en tant qu'instrument de financement pour la construction de logements d'utilité publique

La poursuite de l'octroi de cautionnements en faveur de la construction de logements d'utilité publique nécessite l'adoption d'un nouveau crédit-cadre pour financer des engagements conditionnels. Le crédit-cadre existant sera en effet totalement engagé vers la fin de 2015. Pour l'essentiel, le nouveau crédit-cadre servira à cautionner les emprunts de la CCL. Une très petite partie du crédit sera de nouveau réservée au financement d'arrière-cautions pour des établissements de cautionnement hypothécaire.

Le crédit-cadre en faveur de la CCL vise à pérenniser un instrument éprouvé permettant de financer tous ceux qui œuvrent à la construction de logements d'utilité publique. Grâce au cautionnement de la Confédération, la CCL peut lever directement des fonds pour ses membres sur le marché des capitaux et les mettre à leur disposition à des conditions avantageuses à long terme. Le Conseil fédéral respecte ainsi l'obligation de la Confédération de s'engager en faveur de la construction de logements à prix modérés et confirme la politique engagée avec la LOG. La promotion du logement ne doit en effet plus être envisagée comme une incitation à construire davantage de logements, mais comme une aide ciblée destinée aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui s'efforcent tout particulièrement de satisfaire les besoins en logements des couches moins favorisées de la population sur les plans économique et social.

2.5 Activité de la CCL

2.5.1 Organisation et emprunts

Avec la CCL, la construction de logements d'utilité publique s'est dotée d'un instrument sur mesure. La CCL a été fondée en 1990 par les organisations faitières de construction d'utilité publique avec le soutien de la Confédération après que les taux hypothécaires eurent grimpé jusqu'à 8 % en peu de temps. Cette coopérative lève directement des fonds sur le marché des capitaux pour ses membres afin d'encourager, par des financements à faible taux d'intérêt, la construction de logements à loyer modéré. Fin 2013, elle comptait 433 membres, dont 311 avaient participé à des emprunts.

Entre l'entrée en vigueur de la LOG et la fin de 2013, la CCL a procédé à 42 émissions d'emprunts, généralement d'une durée de cinq à quinze ans. Grâce au cautionnement de la Confédération prévu par l'art. 35 LOG, la CCL jouit d'une bonne solvabilité, ce qui se traduit par des taux d'intérêt plus avantageux d'un point de pourcentage. Pour financer leurs immeubles, les maîtres d'ouvrage prennent une quote-part à un emprunt de la CCL. Par contre, celle-ci ne finance pas de crédits

visant à acquérir des terrains. Les financements de la CCL doivent être garantis par des titres hypothécaires ou d'autres couvertures usuelles.

2.5.2 Evaluation

Le cautionnement par la Confédération des emprunts de la CCL a été soumis en 2010 à une évaluation par des spécialistes externes, conformément à l'art. 48 LOG¹². L'étude, fondée entre autres sur la banque de données de la CCL, sur des entretiens avec des experts et sur une enquête écrite réalisée auprès des membres de la CCL, porte sur la période allant du premier emprunt réalisé après l'entrée en vigueur de la LOG, en décembre 2003, à juin 2009. Voici résumées ses conclusions principales:

- Les maîtres d'ouvrage de taille moyenne ou réduite (parc immobilier de moins de 100 logements) constituent les deux tiers des emprunteurs. Les logements qui ont bénéficié de ce soutien se situent dans 22 cantons, Vaud, Zurich, Lucerne et Berne étant ceux qui en comptent le plus.
- Les emprunts tous frais compris – l'ensemble des frais comprenant, en plus des intérêts et d'un agio/disagio réalisé lors de l'émission de l'emprunt, tous les frais en lien avec l'emprunt et sa gestion jusqu'à son terme – affichaient en moyenne un taux d'intérêt de 1 % inférieur au taux des hypothèques fixes d'une durée équivalente. Cette différence représente une économie d'intérêts sur l'ensemble de la période sous revue qui permet de proposer des logements quelque 6 % moins cher.
- Une petite moitié des quotes-parts d'emprunt a servi à refinancer des emprunts auxquels les maîtres d'ouvrage avaient participé et qui arrivaient à échéance (financements relais). Une autre petite moitié a permis de modifier le mode de financement (consolidation de crédits de construction ou de rénovation, ou encore d'hypothèques).
- Si les maîtres d'ouvrage participent aux emprunts de la CCL, c'est principalement en raison des conditions favorables de financement et de la longue durée des emprunts, qui leur offrent une sécurité accrue dans leur planification et une stabilité à long terme de leurs loyers.
- D'une manière générale, les maîtres d'ouvrage sont très satisfaits des prestations de la CCL et envisagent dans leur grande majorité de participer à de futurs emprunts.

La CCL répondant à un besoin avéré, ses activités permettant indéniablement de réduire le loyer d'un nombre considérable de logements du secteur d'utilité publique et ses coûts étant largement compensés par son utilité, les auteurs de l'évaluation ont recommandé à la Confédération de continuer à cautionner les emprunts de la CCL. Si la Confédération ne le faisait plus, la solvabilité de la CCL en souffrirait, au détriment des taux avantageux qu'elle propose, au point de devoir vraisemblablement mettre un terme à ses activités. Les quotes-parts d'emprunt arrivant à échéance seraient vraisemblablement remplacées par des hypothèques financées par les

¹² Daniel Hornung et Thomas Röthlisberger, Evaluation Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW, avril 2010 (un résumé du rapport est disponible en français sur le site de l'OFL, à l'adresse suivante: www.ofl.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports de recherche > Politique du logement).

banques, ce qui entraînerait une hausse des loyers pour les logements concernés. Par ailleurs, un certain nombre de maîtres d'ouvrage – avant tout ceux qui sont relativement mal notés (une entreprise de révision indépendante procède annuellement à une notation de crédit de tous les maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui détiennent des quotes-parts d'emprunt de la CCL) et dont les objets sont moins bien situés – rencontreraient des difficultés à rembourser les quotes-parts à terme si leurs nouveaux créanciers fixent des limites de prêts plus basses. Actuellement, la part du financement, alors qu'elle s'élève à plus de 70 % de la valeur de rendement, ne représente qu'à peine 12 % du volume total des emprunts. Bien que ces maîtres d'ouvrage dont la solvabilité est légèrement moins bonne et le nantissement légèrement plus élevé s'acquittent de leurs intérêts, la Confédération se trouverait contrainte d'honorer la caution, sans véritable nécessité, pour couvrir un défaut de financement peut-être temporaire à l'échéance de l'emprunt.

L'évaluation a montré que les maîtres d'ouvrage déploraient l'ampleur du travail administratif requis par le traitement des demandes, une ampleur qui a toutefois pu être réduite de manière conséquente peu avant l'évaluation. La CCL a examiné les recommandations formulées suite à l'évaluation et les a mises en œuvre. Ainsi, le versement des intérêts a été harmonisé et fixé à la fin de chaque trimestre; la facturation s'effectue au moyen d'un système de recouvrement direct et de bulletins de versement avec référence bancaire; enfin, le montant minimal nécessaire pour une quote-part d'emprunt a été abaissé. D'une manière générale, les contacts personnels avec les maîtres d'ouvrage d'utilité publique ont été renforcés de sorte qu'il existe aujourd'hui une véritable relation entre conseiller et client.

Les emprunts de la CCL en cours à la fin de 2013 ont permis de contribuer au financement de près de 800 immeubles, soit, en tout, de quelque 27 000 logements. Malgré le niveau très bas des taux d'intérêt, ces dernières années, le coût tous frais compris des emprunts est resté en moyenne inférieur de un point de pourcentage au taux des hypothèques fixes d'une durée équivalente.

2.6 Relation avec le droit européen

La politique du logement ressortit à la compétence des Etats de l'UE. Tous ou presque disposent de bases légales régissant l'aide au logement des populations économiquement défavorisées.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le montant du crédit-cadre en faveur de la CCL dépend du volume des financements relais nécessaires lorsque les emprunts arrivent à échéance, du volume des nouveaux emprunts et des conditions des prêts. L'engagement étant conditionnel, la demande de crédit n'entraînera une dépense effective que si une caution devait être honorée. Comme il a été précisé au ch. 1.2.2, la Confédération n'a jamais dû le faire depuis l'entrée en vigueur de la LOG.

Si l'on considère la pratique actuelle de la CCL, qui émet en moyenne entre trois et six emprunts par an pour un montant total de quelque 300 à 400 millions de francs, le crédit d'engagement nécessaire jusqu'en 2021 devrait s'élever à 1900 millions de francs. Etant donné qu'il est impossible, à l'heure actuelle, d'exclure que les premiers engagements à la charge du nouveau crédit-cadre ne soient pris avant la fin de 2015, il est proposé que ce dernier porte sur la période comprise entre l'été 2015 et la fin de 2021. Pendant la nouvelle période d'engagement, les engagements actuels et nouveaux diminueront d'au moins 1146 millions de francs à mesure du remboursement des emprunts échus entre 2016 et 2021. Le montant total des engagements conditionnels pris par la Confédération passerait dès lors, avec le nouveau crédit-cadre, de 2750 millions de francs en 2015 à environ 3504 millions en 2021. Le tableau 1 ci-dessous présente le développement futur estimé des engagements et des remboursements en valeur brute ainsi que de l'ensemble des engagements restants pour les années 2014–2021. Cette estimation s'appuie sur l'hypothèse que les nouvelles émissions qui seront émises d'ici la fin de 2015 grèveront de quelque 740 millions de francs le crédit-cadre en cours. Les nouvelles émissions à partir de 2016 seront financées par le nouveau crédit. En outre, il est présumé que les remboursements concerneront exclusivement les émissions de la CCL cautionnées au moyen des crédits-cadre précédents.

Tableau 1

Estimation du développement des engagement bruts et nets pour la période 2014-2021, en millions de francs

Année	jusqu'en 2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2016-2021
Montant initial des engagements en valeur brute		2438	2806	3175	3475	3775	4175	4475	4875	
Nouvelles émissions		368	369	300	300	400	300	400	200	1900
Montant final des engagements en valeur brute	2438	2806	3175	3475	3775	4175	4475	4875	5075	
Remboursements		75	177	174	190	190	288	170	308	1146
Montant final des engagements en valeur nette	2364	2555	2750	2860	2970	3082	3212	3304	3504	
Accroissement des engagements en valeur nette		191	195	110	110	112	130	92	200	754

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel et l'informatique

Le crédit-cadre n'entraînera aucune charge supplémentaire sur les plans du personnel ou de l'informatique.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Le nouveau crédit-cadre n'aura aucune conséquence directe pour les cantons et les communes, pas plus que pour les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne. Par contre, il aura un impact indirect sur les régions dont le besoin en logements à loyer ou à prix modérés est avéré et dans lesquelles les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont actifs et financent ou cofinancent des logements au moyen d'emprunts de la CCL. Il s'ensuit que les cantons et communes devraient profiter du soutien apporté par la Confédération dans le domaine de la construction

de logements d'utilité publique. Il est notamment probable que ce renfort aura un effet positif en termes de réduction de leurs dépenses d'aides sociale.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Conséquences pour l'économie dans son ensemble

Le cautionnement des emprunts par obligations de la CCL est un instrument efficace et avantageux de l'aide au logement. En poursuivant la politique adoptée en la matière, la Confédération permettra à de nombreux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de continuer à financer de manière avantageuse une part non négligeable de leur parc immobilier et de contribuer ainsi à la stabilité des loyers d'un grand nombre de logements. Renoncer au cautionnement des emprunts entraînerait une hausse des loyers. Les charges supplémentaires s'élèveraient à quelque 24 millions de francs par an rien que pour les ménages occupant les près de 27 000 logements financés par les quotes-parts d'emprunt de la CCL.

L'activité de la CCL ne représente que 0,25 % de l'ensemble des prêts hypothécaires octroyés par les banques en Suisse: elle n'entraîne donc pas de distorsion de la concurrence et ne contribue pas à maintenir des structures indésirables sur le marché du crédit. Pour la même raison, elle n'entraîne pratiquement pas d'effets d'éviction. Toutefois, on ne saurait exclure que des petites banques régionales souffrent de la résiliation de prêts hypothécaires si des maîtres d'ouvrage résilient leur prêt hypothécaire pour se financer avec l'aide de la CCL. Les conséquences seraient alors proportionnelles au volume de ces prêts. Cependant, les banques peuvent elles aussi tirer profit de l'activité de la CCL, puisqu'elles peuvent réaliser des affaires supplémentaires en finançant des projets qui ne verraient pas le jour sans les emprunts de la CCL. De plus, l'efficacité du marché est meilleure si les banques, soumises à la concurrence de la CCL, améliorent nettement les offres de financement pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Les logements soutenus de manière indirecte doivent satisfaire à des normes énergétiques élevées et aux critères de qualité du système d'évaluation de logements SEL. Ils ont donc une fonction d'exemple pour une construction de logements de qualité bon marché, adaptés aux personnes à mobilité réduite et conforme aux principes du développement durable. S'y ajoute, depuis l'entrée en vigueur de la modification du 15 juin 2012¹³ de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire¹⁴, la prise en compte de la consommation de surface habitable et de la densité de la population, qui doit aller en direction d'une utilisation mesurée du sol grâce aux prescriptions et règlements des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, aux extensions de bâtiments existants et aux démolitions-reconstructions.

¹³ RO 2014 899

¹⁴ RS 700

3.3.2 Conséquences pour les destinataires de l'aide fédérale

Contrairement à des prêts à taux avantageux, le cautionnement des emprunts de la CCL ne contribue pas seulement à abaisser les loyers, mais aussi à faciliter l'acquisition de capitaux par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Ces derniers se voient souvent imposer des conditions d'intérêt moins favorables et des limites de prêt plus basses sur le marché hypothécaire en raison de leur manque de fonds propres et, par conséquent, de leur solvabilité moindre. La garantie de la Confédération leur permet d'opérer sur un pied d'égalité et de bénéficier de crédits à long terme à des taux d'intérêt stables et comparativement avantageux. Les bénéficiaires directs sont donc les bailleurs de logements d'utilité publique. Etant donné que leurs logements sont davantage occupés par des familles, des retraités et, d'une manière générale, des ménages dont le revenu est relativement modeste, l'aide fédérale a un effet indirect sur les groupes de population visés par la politique du logement. Les loyers de ces logements étant fixés sur la base des coûts, ces groupes bénéficient en effet d'un loyer qui est généralement de 10 à 20 % inférieur par rapport à des logements comparables de bailleurs privés ou institutionnels.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹⁵.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Le plan d'action de la «Stratégie pour le développement durable 2012–2015»¹⁶ mentionne l'encouragement de la construction de logements à loyer modéré en tant que mesure en cours au point 6 des défis clés et des mesures («Renforcer la cohésion sociale, promouvoir l'épanouissement culturel et l'intégration, relever les défis démographiques suffisamment tôt»).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

L'arrêté fédéral se fonde sur l'art. 43, let. b, LOG. Celui-ci repose sur l'art. 108 Cst., en vertu duquel la Confédération encourage la construction de logements et l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers, ainsi que les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations

¹⁵ FF 2012 349, ici 481

¹⁶ Cette stratégie est disponible sous: www.are.admin.ch > Thèmes > Développement durable > Stratégie pour le développement durable.

œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. L'art. 108 Cst. prévoit notamment la prise en considération des intérêts des familles, des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 167 Cst. et à l'art. 43 LOG, le crédit-cadre doit prendre la forme d'un arrêté fédéral simple.

5.3 Frein aux dépenses

Afin de limiter les dépenses, l'art. 159, al. 3, let b, Cst., prévoit que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Le crédit d'engagement sollicité excédant ces plafonds, son adoption est soumise au frein aux dépenses.

5.4 Conformité à la loi sur les subventions

Conformément à l'art. 108 Cst., la Confédération est tenue d'encourager le logement. Sur le fond, un tel encouragement paraît du reste indiqué eu égard à la situation actuelle du marché du logement. Si la Confédération ne cautionnait pas les émissions d'emprunts de la CCL, cette dernière ne bénéficierait plus de taux d'intérêts préférentiels et devrait vraisemblablement renoncer à ses activités. Du coup, cet instrument central de l'aide au logement de la Confédération n'entrerait plus en ligne de compte, avec les conséquences sur le marché du logement que cela comporterait. Il est judicieux d'autre part que ce soit la Confédération qui cautionne les emprunts de la CCL étant donné que celle-ci est une coopérative d'envergure nationale et que la Confédération bénéficie, en tant que débiteur, de la notation triple A. Avec le recul que permettent de nombreuses années d'expérience, le rapport coût-utilité de cet instrument peut être qualifié d'extrêmement favorable.

L'utilisation des moyens par la CCL est réglée de manière contractuelle entre la Confédération et la CCL. En outre, les immeubles financés grâce aux emprunts de la CCL sont soumis aux limites de coûts prescrites par l'OFL. Enfin, la Confédération est représentée au sein de la commission d'examen de la CCL. Grâce à ces trois leviers, la Confédération peut influencer directement sur l'utilisation des moyens. Le pilotage financier du volume d'engagement s'effectue au moyen du crédit d'engagement sollicité dans le cadre du présent projet. De la sorte, l'échelonnement des différentes tranches d'emprunts de la CCL et de leur cautionnement par la Confédération peut être effectué de manière idéale, en adéquation avec la situation du marché du logement. Les cautions et les taux d'intérêts préférentiels qui peuvent ainsi être proposés bénéficient intégralement aux maîtres d'ouvrage participant à l'emprunt. Ces derniers supportent les autres éléments de coût lors de l'émission.

La procédure d'octroi de l'aide financière peut être qualifiée d'efficace. Le cautionnement des tranches d'emprunts de la CCL, d'un volume annuel de quelque 300 à 400 millions de francs, s'effectue en effet selon des procédures standardisées. L'objectif principal de l'octroi de la subvention est d'obtenir un effet aussi positif que possible sur le marché du logement, sans pour autant contraindre la Confédération à prendre un risque financier trop important.

La validité du crédit-cadre de 1900 millions de francs est limitée à la fin de 2021. Cette limitation dans le temps donne la possibilité aux Chambres fédérales de se prononcer régulièrement et sur l'avenir de l'instrument de cautionnement et sur les montants engagés.