

02.023

**Message  
relatif à l'encouragement du logement à loyer  
ou à prix modérés**

du 27 février 2002

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons pour approbation le projet de loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés, l'arrêté sur le financement correspondant pour les années 2003 à 2006 et le projet de modification de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements.

De même, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1991 P 91.3068 Résumé des activités d'encouragement en matière de logement dans l'administration fédérale (N 24.9.91, Loeb)
- 2000 P 00.3220 Vérification des missions et de l'activité de l'Office fédéral du logement (N 22.6.00, Commission spéciale CN 00.016; E 3.10.00)
- 2001 P 00.3338 Encouragement de la construction de logements d'utilité publique (N 5.6.01, Bader Elvira; E 5.12.01)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 février 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger  
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

---

## Condensé

*L'art. 108 de la Constitution fédérale oblige la Confédération à prendre des mesures d'encouragement en faveur de l'offre de logements. Ce mandat constitutionnel a été confirmé par l'introduction de buts sociaux dans la Constitution fédérale ainsi que dans les débats sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Comme la nourriture, la sécurité ou la formation, le logement est un besoin fondamental de l'être humain et les pouvoirs publics doivent s'engager à fournir un logement à ceux qui ne peuvent pas s'en procurer par leurs propres moyens. De plus, la politique du logement, se situant à l'intersection de la politique économique et de la politique sociale, contribue à la paix sociale, à l'intégration des différentes générations et des populations étrangères ainsi qu'à une meilleure acceptation des bouleversements économiques. Elle permet ainsi de décharger les services sociaux. De bonnes conditions de logement et d'habitat sont également un atout majeur pour la place économique suisse, dont les entreprises à forte valeur ajoutée tiennent compte pour choisir leur site d'implantation.*

*A l'heure actuelle, le mandat constitutionnel est principalement rempli par la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). C'est dans ce cadre que le Parlement a voté sept crédits-cadre, le dernier en 1997 pour une durée allant de 1998 à l'an 2000 au moins. Au cours des 26 dernières années, les moyens ainsi dégagés ont permis l'acquisition, la construction ou la rénovation de près de 130 000 logements. Les résultats des études menées ont montré que la LCAP avait largement atteint les objectifs de politique sociale qui avaient été fixés. La crise immobilière et la récession économique des années 90 ont cependant plongé l'encouragement LCAP dans de graves difficultés. La chute des prix de l'immobilier s'est particulièrement fait sentir sur les engagements de cautionnement, qui ont dû être honorés. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de logements vacants, la réduction des coûts de la construction et la stagnation, voire la diminution des loyers et des salaires ont fait ressortir les faiblesses et les inconvénients du système en vigueur.*

*Les conditions existant sur le marché du logement ont entre-temps considérablement changé. Sur les marchés régionaux qui sont tendus, les prix et les loyers ont augmenté et les groupes de population économiquement défavorisés ont été touchés de plein fouet par la hausse des charges de logement ou la restriction de l'accès au marché. Le secteur du logement présente également des défauts à cause de son faible taux de logements en propriété, de son énorme besoin de rénovation et des difficultés de financement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui sont traditionnellement les fournisseurs de logements des ménages économiquement ou socialement défavorisés.*

*La nouvelle loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG) s'attache à résoudre ces problèmes. Afin de compléter l'offre du marché, elle entend promouvoir une offre de logements locatifs à loyer modéré destinée aux personnes et aux ménages économiquement défavorisés, encourager*

---

*l'accèsion à la propriété de logements à prix modéré ainsi que renforcer la position des maîtres d'ouvrage et des organisations d'utilité publique et améliorer les bases de connaissance et de décision en matière de logement.*

*Comparés à ceux de l'encouragement actuel, les objectifs de la future intervention de l'Etat sur le marché du logement sont moins nombreux et les aides plus ciblées. Mais la caractéristique principale du changement de système prévu réside surtout dans le choix du dispositif d'encouragement. L'instrument de l'abaissement de base, au demeurant très controversé, est remplacé par un système de prêts. Des prêts accordés directement par la Confédération comme aides au financement doivent tout d'abord permettre aux maîtres d'ouvrage de rénover, de construire ou d'acquérir des logements bon marché. La réduction des coûts du logement pour les béné-*

*ficiaries est obtenue grâce à la réduction d'intérêts consentie sur ces prêts. Cette mesure s'applique aux logements en location et en propriété. Ensuite, les arrièrecautonnements accordés actuellement par la Confédération aux établissements de cautionnement hypothécaire sont maintenus pour les «ménages à revenu seuil», qui veulent accéder à la propriété, mais ne disposent pas de capitaux propres suffisants pour le faire. Enfin, les aides aux maîtres d'ouvrage et aux organisations d'utilité publique ainsi que les mesures en faveur de la recherche, qui ont fait leurs preuves jusqu'à présent, sont également reprises dans la LOG.*

*Par ailleurs, l'Office fédéral du logement prend en charge, en tant que centre de compétences en matière de logement, l'administration des prêts hypothécaires accordés en vertu de l'arrêté fédéral du 7 octobre 1947, qui a été abrogé en 1993.*

*Dans le présent message est également proposée une modification de la LCAP, qui doit autoriser, dans certains cas spécialement décrits, la fin avant terme de l'aide fédérale selon la LCAP.*

*En annexe au présent message se trouve enfin un arrêté fédéral pour un crédit-cadre de quatre ans, qui prévoit pour les années 2003 à 2006*

- 496,4 millions de francs pour les prêts et les participations au capital;*
- 1775 millions pour les engagements éventuels.*

*Ces moyens doivent permettre de financer la rénovation, la construction ou l'acquisition de près de 6000 logements en location ou en propriété pendant les quatre prochaines années. Pour les engagements de garantie, 1400 millions de francs vont servir à cautionner les emprunts émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL). De ces fonds, 740 millions de francs serviront à couvrir le remboursement des emprunts qui arriveront à terme. Le reste, soit 660 millions de francs, sera utilisé pour cautionner de nouveaux emprunts émis par la CCL.*

# Message

## **1 Partie générale**

### **1.1 Remarques préliminaires**

#### **1.1.1 Base actuelle de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements**

En introduisant en 1972 l'art. 34<sup>sexies</sup> dans la constitution, la Confédération s'est engagée à veiller durablement à l'offre de logements. Ce mandat a été confirmé dans la nouvelle Constitution de 1999 et l'«accès aux logements appropriés» y a été inscrit parmi les buts sociaux. Actuellement, deux lois fédérales garantissent l'exécution de ce mandat constitutionnel:

La loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et pour laquelle les Chambres fédérales ont voté sept crédits-cadre<sup>1</sup>.

La loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (LALM), qui a été prorogée jusqu'en 2005 au plus tard par le Parlement lors de la session d'hiver 2000.

#### **1.1.2 Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches: confirmation du mandat fédéral**

L'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements a été réexaminé dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Les propositions envoyées en consultation en avril 1999 en vue de la réalisation du projet RPT prévoyaient de déléguer cette tâche aux cantons. Cette idée s'est heurtée à une forte opposition. Ses détracteurs ont notamment argué du fait que l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements était lié à des domaines éminemment politiques tels que l'aménagement du territoire, le droit du bail ou à la propriété foncière, dont les fondements juridiques étaient établis par la Confédération. Par ailleurs, le marché du logement dépasse les frontières des cantons. D'où la nécessité d'une instance qui en aurait une vision globale et supérieure. En outre, les petits cantons en particulier, faute de ressources, n'ont pas les moyens de promouvoir l'accession à la propriété, de soutenir les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, de financer la recherche, les aides au financement ni de réduire les difficultés de logement que rencontrent les personnes âgées ou handicapées. Il en va de même pour la participation aux échanges d'informations et d'expériences au sein des différents comités internationaux comme l'ONU-Habitat ou la Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'ONU. De plus, en cas de retrait de la Confédération, les différentes législations cantonales viendraient remplacer le régime d'encouragement fédéral qui s'applique actuellement à tout le pays. Il faudrait alors réaménager ou développer les administrations cantonales compétentes en la matière.

<sup>1</sup> L'annexe A1 présente une vue d'ensemble des moyens votés avec les crédits-cadre.

Les dépenses administratives risquent de s'accroître considérablement car la Confédération va devoir suivre pendant 30 années encore les engagements qu'elle a pris dans le cadre de la LCAP. Enfin, certains ont également invoqué le fait que la politique actuelle n'était plus adaptée à la nouvelle donne économique et sociale et qu'elle devait être revue et corrigée.

La délégation responsable du projet RPT a pris en considération les résultats de la procédure de consultation et a retiré du projet tout le volet de l'encouragement général à la construction et à l'accession à la propriété de logements en septembre 2000. Dans son message du 14 novembre 2001 relatif à la RPT, le Conseil fédéral a proposé de ne transférer aux cantons que les mesures d'amélioration du logement dans les régions de montagne. Quant à l'avenir de l'encouragement général à la construction et à l'accession à la propriété de logements, le Parlement devait en décider dans le cadre d'un projet séparé.

### **1.1.3 Interventions parlementaires**

Dans son message du 19 février 1997 concernant l'octroi de crédits de programme destinées à encourager la construction et l'accession à la propriété de logements<sup>2</sup>, le Conseil fédéral avait qualifié sa nouvelle demande de crédits de solution transitoire. Contrairement à ce qu'il avait fait dans les projets précédents, il n'y requérait qu'un crédit s'étendant sur trois ans (1998 à 2000). Dans le même temps, La Commission fédérale pour la construction de logements (CFCL) était chargée de réexaminer la politique menée en matière de logement. Elle a rendu son rapport et présenté ses recommandations sur la future politique du logement au Département fédéral de l'économie le 25 janvier 1999<sup>3</sup>.

Le 8 octobre 1999, le conseiller national Hegetschweiler demandait, dans une interpellation, comment le Conseil fédéral pensait couvrir la période entre la fin de l'an 2000 et la décision définitive concernant la RPT, respectivement son entrée en vigueur. Le Conseil fédéral a répondu qu'il entendait continuer l'encouragement au-delà de l'an 2000 en le maintenant au niveau minimum autorisé par les crédits déjà votés. Il a également fait savoir que la réflexion sur la poursuite d'un dispositif de politique du logement allait se concrétiser sur la base des propositions faites par la CFCL.

En juin 2000, le Conseil fédéral a clarifié sa position quant à l'avenir de la politique du logement. Cette attitude s'explique par le dépôt de la motion sur les grandes lignes du 29 mai 2000 par la commission spéciale du Conseil national, qui réclamait un examen des tâches et de l'activité de l'Office fédéral du logement. Le Conseil fédéral a alors annoncé qu'il formulerait sa position sur l'objectif, la portée et l'ampleur de la future politique d'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements dans un message qui serait vraisemblablement adopté à l'attention du Parlement avant fin 2001. Ainsi, une nouvelle législation pourrait entrer en vigueur dès 2003.

<sup>2</sup> FF 1997 II 697

<sup>3</sup> Encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété – Quel avenir? Recommandations de la Commission fédérale pour la construction de logements concernant la future politique du logement de la Confédération, Bulletin du logement, volume 67, Granges 1999.

En juin 2000 également, la conseillère nationale Bader exigeait, dans une motion, que le Conseil fédéral propose immédiatement, sur la base de la LCAP et à titre de mesure transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, un nouveau crédit-cadre pour les années 2001 à 2003 afin de financer les prêts accordés aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Eu égard aux travaux entrepris sur la LOG, le Conseil fédéral a proposé de transformer la motion en postulat. L'intervention a finalement été adoptée par les deux Chambres fédérales sous forme de postulat.

## **1.2 Réflexion sur l'engagement de l'Etat dans le secteur du logement**

Les interventions publiques dans le domaine du logement ont toujours été contestées; les résultats de la procédure de consultation sur le nouveau projet de loi le confirment. En effet, pour les détracteurs de l'intervention des pouvoirs publics, le logement est un besoin privé que chaque individu doit satisfaire par lui-même selon ses moyens personnels et financiers, dans le cadre de l'économie de marché. De plus, l'offre de logements en Suisse a atteint un tel niveau que les interventions publiques n'ont plus lieu d'être. L'Etat doit donc se contenter de laisser faire le plus possible les forces du marché.

A l'opposé, les défenseurs de l'engagement de l'Etat dénoncent les disparités quant à l'offre de logements, les difficultés des ménages économiquement défavorisés à trouver un logement qui soit à la fois approprié et abordable ainsi que les pénuries de logements, qui sont récurrentes. Ils revendiquent un «droit au logement», qui ne peut exister qu'avec un engagement accru des pouvoirs publics dans ce domaine.

Pour le Conseil fédéral, ces deux positions sont trop radicales et il ne peut souscrire à aucune d'entre elles. Mais il n'est pas question de contester la responsabilité fondamentale des pouvoirs publics en matière de logement ni, pour la Confédération, de s'y soustraire, surtout après la décision de la RPT et les raisons invoquées pour la motiver.

### **1.2.1 Motifs de l'engagement de l'Etat**

La décision du Conseil fédéral de continuer, à l'avenir, à s'engager dans le développement du secteur du logement procède de la réflexion suivante:

- Comme la nourriture, la sécurité ou la formation, le logement est un besoin fondamental de l'être humain. Un Etat responsable ne peut éviter de s'engager à fournir un logement à ceux qui ne peuvent pas s'en procurer par leurs propres moyens. L'accès au logement est un des buts sociaux inscrits dans la Constitution fédérale et, dans tous les pays occidentaux, la politique du logement fait partie des tâches traditionnelles de l'Etat.
- La politique du logement est un moyen de prévention sociale. Elle contribue à maintenir la paix sociale, à éviter des effets de vandalisme ou de dégradation, à assurer l'intégration des différentes générations et des populations étrangères, à mieux accepter les mutations économiques et ainsi à alléger le poids de la prévoyance et de l'action sociale. Mais surtout, de bonnes conditions de logement et d'urbanisation constituent un atout pour la place

économique suisse; elles sont considérées par les entreprises à forte valeur ajoutée comme des avantages pour choisir leur site d'implantation.

- La politique du logement influence aussi les autres domaines politiques tout en faisant elle-même partie d'un ensemble d'intérêts dans lesquels l'Etat occupe depuis toujours une place prépondérante voire exclusive comme, par exemple, le droit du bail, l'aménagement du territoire, la prévoyance vieillesse, les droits réels, le développement économique régional, la protection de l'environnement, la politique des transports et le régime fiscal.
- Le logement joue un rôle capital dans l'économie, étant très lié aux marchés des terrains, de la construction et des capitaux. En principe, l'espace habitable doit être construit, puis réparti selon les règles de l'économie de marché. Le marché du logement subit pourtant de fortes tensions cycliques. L'offre n'est pas élastique, ce qui se traduit régulièrement, en cas d'augmentation de la demande, par une forte majoration des prix et conduit à un renforcement du droit du bail. Le logement en tant que bien économique possède en outre des caractéristiques spécifiques qui ne peuvent pas s'inscrire dans le mode et les règles de fonctionnement du marché. Le processus du marché débouche sur des résultats qui tiennent trop peu compte des besoins réels et des possibilités de la population dans son ensemble. Les ménages à revenu modeste sont obligés de consacrer une trop grande part de leurs ressources disponibles à un logement approprié. D'autres ménages sont discriminés par le marché. La politique du logement doit alors atténuer l'impact des cycles économiques et compenser en partie les dysfonctionnements du marché.
- La politique du logement permet de remplir certaines tâches traditionnelles de l'Etat et notamment la mise en place d'une infrastructure, l'instauration de conditions-cadre économiques optimales, la promotion de la culture, l'établissement de statistiques, le soutien à la formation, à la recherche et au développement, en particulier dans les secteurs d'activité constitués de petites entreprises et manquant du potentiel nécessaire pour les travaux fondamentaux. Elle contribue également à la réalisation d'objectifs d'intérêt général comme l'encouragement à l'accession à la propriété, la prévoyance-vieillesse, l'adaptation aux besoins des handicapés ou la promotion du développement durable.

### **1.2.2 Nécessité d'une aide fédérale continue et régulière**

Le degré d'intervention des pouvoirs publics sur le logement est fixé en fonction de la situation existante et des problèmes à résoudre. Même en période de détente sur le marché, il serait imprudent de renoncer complètement à l'encouragement et à l'engagement financier des pouvoirs publics. Une politique de «stop and go» n'est pas judicieuse en matière de logement. Le marché du logement se caractérise par une forte dynamique et la situation peut, contre toute attente, très rapidement varier, comme cela s'est produit il n'y a pas si longtemps. La politique du logement doit anticiper les éventuels changements pour pouvoir réagir. Il lui faut donc un dispositif souple et flexible, capable de s'adapter à différentes situations et à différents besoins, et qui porte également sur une longue durée. Les dysfonctionnements du marché peuvent être contrés au mieux par une politique continue et régulière prévoyant un engagement de base permanent.

La Confédération ne peut et ne doit cependant pas se charger de la résolution de tous les problèmes en matière de logement. Les mesures prises au niveau fédéral doivent se limiter à un approvisionnement de base à l'échelle nationale. Cela consiste, par exemple, à apporter un soutien de base constant aux différents acteurs qui interviennent sur le marché et œuvrent à l'intérêt commun. En fonction du besoin et de la situation, ces mesures peuvent être complétées par d'autres prestations cantonales et/ou communales. Il faut néanmoins veiller à cet égard que ces dernières n'aillent pas à l'encontre des principes de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches. Il s'agit notamment d'éviter les effets de recoupement financier.

## **1.3 Pourquoi une nouvelle politique d'encouragement?**

### **1.3.1 Éléments du dispositif actuel**

La loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP) constitue le cadre actuel pour mener une action globale sur le logement en général. Elle ne vise pas seulement l'abaissement du coût du logement, qu'il s'agisse des loyers ou des charges qui pèsent sur les propriétaires. Elle doit également renforcer les bases de l'ensemble de la construction de logements en mettant en place un droit à l'équipement approprié, des aides à l'équipement et à l'acquisition de terrain ainsi qu'en lançant et en soutenant des programmes de recherche et de rationalisation. Pour ce faire, elle prévoit les instruments suivants:

#### **Acquisition de réserves de terrain**

En cautionnant les crédits pour l'achat de terrain et les intérêts induits, la Confédération permet aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique disposant d'un capital propre limité d'acquiescer assez tôt du terrain et de différer le paiement des intérêts entre le moment de l'acquisition du terrain et le début des travaux de construction. A la suite de la crise de l'immobilier, cette aide a été suspendue en 1995.

#### **Aide en matière d'équipement**

Cette aide, au demeurant très peu demandée, a pour but d'accroître l'offre de terrains à bâtir équipés et à abaisser le niveau des prix. Elle consiste en un cautionnement des prêts pour l'équipement général et le raccordement ainsi qu'en un financement des intérêts d'un montant, selon le niveau des taux, de 10 à 15 % des frais d'équipement imputables.

#### **Recherche sur le marché du logement et sur la construction**

Le soutien à la recherche sur le marché du logement et sur la construction ainsi qu'à la rationalisation de cette dernière permet d'améliorer les connaissances et les bases de réflexion et de décision de la construction de logements. La Confédération est aussi habilitée à édicter des prescriptions sur la construction dans le but de la rationaliser. Jusqu'à présent, elle n'a jamais fait usage de ce droit.

#### **Mise à disposition de capitaux**

En cas d'assèchement du marché des capitaux, la Confédération peut assurer le financement de la construction de logements en accordant elle-même des prêts. Jusqu'à présent, elle n'a pas non plus fait usage de cette compétence.

## **Mesures d'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage et des organisations d'utilité publique**

La Confédération peut accorder des prêts directs aux maîtres d'ouvrage à titre individuel. Elle met par ailleurs à la disposition des organisations faitières des moyens pour alimenter un Fonds de roulement, qui leur permet de fournir à leurs membres des prêts à taux préférentiel pour réaliser des projets de construction.

La Confédération peut également participer au capital des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Avec la Centrale d'émission pour la construction de logement (CCL), le secteur de la construction de logements d'utilité publique dispose en outre d'un instrument de financement dont les ressources proviennent directement du marché des capitaux et sont distribuées aux maîtres d'ouvrage. Ces emprunts sont garantis par la Confédération.

### **Aide au financement et mesures destinées à abaisser le coût du logement**

Ces aides et mesures sont les principaux instruments du dispositif d'encouragement actuel. Elles servent à la construction, à l'acquisition ou à la rénovation d'immeubles en location ou en propriété. Il s'agit des

- Cautionnements garantissant des prêts hypothécaires jusqu'à 90 % des frais d'investissement.
- Avances remboursables soumises à intérêts permettant d'abaisser les charges effectives en dessous du niveau couvrant les coûts (abaissement de base). Elles doivent être remboursées, intérêts compris, dans un délai de 30 ans. Pour ce faire, les loyers abaissés sont périodiquement relevés d'un certain pourcentage.
- Abaissements supplémentaires à fonds perdu réservés aux ménages qui rencontrent des difficultés financières. Ils sont limités dans le temps et accordés à condition que les prescriptions d'occupation et les limites de revenu et/ou de fortune soient respectées. Leur montant est fixé en fonction des frais d'investissement (pourcentage).

### **1.3.2 Bilan et effets de l'encouragement dans le cadre de la LCAP**

Jusqu'à la fin de l'an 2001, près de 107 000 logements ont bénéficié de l'aide fédérale directe accordée dans le cadre de la LCAP. Le graphique en annexe (annexe A2) illustre l'évolution du volume de l'encouragement depuis 1976.

Le volume de l'encouragement a beaucoup varié au fil du temps. Cette irrégularité s'explique notamment par le changement des conditions-cadre économiques et la plus ou moins grande disponibilité de fonds publics. Le volume des demandes au début des années 90 est particulièrement représentatif: il reflète la faiblesse de l'offre de logements et le niveau très élevé des taux d'intérêt qui sévissaient alors ainsi que les bouleversements qui ont marqué les marchés foncier et immobilier à cette période. En 1991, pour des raisons de politique conjoncturelle et régionale, le Parlement est intervenu en augmentant massivement les moyens consacrés à l'encouragement. En 1993, un sommet a été atteint avec le financement de plus de 13 000 logements. Depuis, le volume de l'encouragement a été constamment réduit pour se situer en deçà de 2000 unités.

Parmi les logements ayant fait l'objet de l'aide fédérale directe, un tiers sont en propriété, deux tiers en location, ces derniers appartenant pour moitié à des coopératives, des fondations ou d'autres collectivités de droit public, pour moitié à d'autres personnes morales, des particuliers ou des investisseurs institutionnels.

Il faut y ajouter les quelque 20 000 logements dont la construction ou la rénovation a été indirectement financée par les organisations d'utilité publique.

Deux évaluations portant sur les effets de l'encouragement dans le cadre de la LCAP ont été effectuées au début des années 90. L'organe parlementaire de contrôle de l'administration s'est en outre penché lui-même sur la LCAP<sup>4</sup>. L'étude sur l'encouragement à l'accession à la propriété<sup>5</sup> a conclu que, malgré un certain effet d'entraînement, le groupe cible était atteint. La LCAP contribue à soutenir en priorité les jeunes familles dont les revenus ne permettent pas encore d'accéder à la propriété sans une aide au financement. De nombreux propriétaires remboursent avant terme les avances au titre de l'abaissement de base, ce qui indique que la LCAP sert souvent d'«aide au démarrage».

L'évaluation de l'impact de l'encouragement sur le secteur locatif<sup>6</sup> a abouti à des résultats positifs similaires. D'un point de vue de politique sociale, le système LCAP a là encore répondu aux attentes jusqu'au début des années 90. Les groupes visés sont atteints: par rapport à la moyenne nationale, les ménages à revenu modeste, les familles avec enfants et les personnes âgées sont très largement représentés au sein de la population des locataires des logements LCAP. Près de 60 % de ces locataires recourent également aux abaissements supplémentaires non remboursables et plus d'un quart de ces logements sont occupés par des personnes âgées ou handicapées.

Il est de plus incontestable que la LCAP a contribué à la consolidation de la position des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et de leurs organisations faitières, de même qu'elle a servi la recherche sur le logement. Cette dernière a permis d'élaborer des outils qui, à l'instar du système d'évaluation des logements (SEL), de la méthode servant à calculer les coûts de rénovation ou d'autres guides et manuels, sont très souvent utilisés. Sur le plan législatif, les travaux sur l'utilisation des fonds de la prévoyance professionnelle pour l'acquisition d'un logement en propriété, les études sur les formes d'habitat groupé ou, plus récemment, les propositions sur la «petite propriété de logements» ont ouvert de nouvelles perspectives. L'examen périodique de la situation et des tendances de l'évolution du marché du logement comme l'évaluation des mesures d'encouragement déjà prises influencent les décisions qui sont prises au niveau politique. Les travaux de recherche relatifs à la participation et ceux relatifs à l'approvisionnement en logements des groupes marginaux ont été très utiles.

4 Efficacité de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Berne 1996.

5 Wohneigentumsförderung durch den Bund/Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz, Bulletin du logement, volume 55, Berne 1993 (non traduit, n'existe qu'en allemand).

6 Les aides fédérales pour la construction de logements locatifs / Exécution et effets de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), Bulletin du logement, volume 59, Berne 1995.

### 1.3.3

### Problèmes de l'encouragement dans le cadre de la LCAP

Les difficultés rencontrées depuis le milieu des années 90 sont connues et ont déjà été présentées de manière détaillée<sup>7</sup>. Il faut simplement rappeler que l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements a dû faire face à des dépenses imprévues lors de la crise persistante de l'immobilier et de la récession économique. Ce sont en particulier les engagements de cautionnement qui ont été touchés par l'effondrement des prix de l'immobilier car il a fallu les honorer. Les faiblesses du système sont apparues avec l'augmentation du nombre de logements vacants, la baisse du coût de la construction, la stagnation, voire la diminution des loyers et des salaires.

- Les augmentations périodiques de loyer ne pouvaient plus être exigées alors qu'elles étaient la condition sine qua non du remboursement des avances au titre de l'abaissement de base par les bailleurs.
- De plus en plus de locataires se sont mis à rechercher et à trouver un logement en dehors du parc des logements subventionnés ou un logement LCAP plus récent et plus avantageux.
- Les logements les plus touchés par le départ de leur locataire sont ceux en concurrence avec des logements non subventionnés, mais souvent moins chers bien que construits à la même période et dont le loyer stagnait ou baissait.
- Il a été de plus difficile de trouver des locataires pour les logements LCAP restés vacants. En période de stagnation générale des loyers, personne n'est prêt à accepter un bail qui prévoit une augmentation régulière du loyer.
- De nombreux investisseurs se sont retrouvés dans une impasse financière. Les maîtres d'ouvrage ne disposant que d'un capital propre limité n'ont rapidement plus pu supporter les pertes dues aux logements vacants ainsi que les charges accrues dues aux changements plus fréquents de locataires. Les pertes de loyers sont certes plus imputables à la crise de l'immobilier qu'au système d'abaissement, mais il n'en reste pas moins que c'est la Confédération qui a dû intervenir en accordant des avances supplémentaires pour remédier à l'insolvabilité des bailleurs.
- L'octroi d'aides pour assurer la liquidité et la suspension des hausses de loyer ont considérablement augmenté les risques de pertes liés à l'impossibilité pour les bailleurs de rembourser les avances faites au titre de l'abaissement de base.

Le Conseil fédéral et le Parlement ont alors réagi. Les mesures prises dans l'arrêté fédéral du 20 septembre 1999<sup>8</sup> pour réduire les pertes et les risques de paiement ainsi que les adaptations entreprises sur le dispositif d'encouragement et sur l'ensemble des bénéficiaires vont permettre de surmonter les difficultés rencontrées. D'ici à fin 2003, les affaires en souffrance les plus importantes devraient être réglées et la

<sup>7</sup> Message du 24 février 1999 relatif à l'arrêté fédéral sur les mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements et sur la modification de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (FF 1999 3330).

<sup>8</sup> FF 2000 1585.

situation améliorée grâce aux crédits exceptionnels prévus par le plan financier. A partir de 2004, le plan financier va encore prévoir une simple rubrique ordinaire pour couvrir les futures pertes liées au règlement des affaires LCAP. Au départ, 45 millions de francs y seront affectés chaque année, ce qui correspond à 1 % environ des 4000 millions de francs de prestations de garantie restantes dans lesquelles la Confédération s'est engagée en vertu de la LCAP. Ce montant diminuant avec le temps, cette dotation annuelle pourra être réduite et passer à 40 millions de francs par an à partir de 2006. En outre, d'autres modifications de la LCAP sont proposées dans ce message. Il s'agit de la fin de l'aide fédérale pour les immeubles locatifs fixée de façon définitive après une durée de 30 ans et de la possibilité de sortir du système de l'aide déjà avant dans des cas particuliers.

### **1.3.4 Conséquences**

Il ne serait pourtant pas judicieux de renoncer à l'encouragement et donc au mandat constitutionnel, qui est largement reconnu, uniquement à cause de certaines faiblesses du système actuel. Bien que certains aient de nouveau plaidé en faveur d'un système de financement dynamique semblable au modèle LCAP, ce concept doit être entièrement révisé pour l'encouragement à venir. Un système basé sur une augmentation périodique des loyers est difficilement compatible avec la volonté de soutenir des catégories de locataires qui sont souvent confrontées à de graves difficultés de paiement de loyer. Sur un marché qui offre un vaste choix de possibilités, les locataires sont plus réticents à conclure des baux qui prévoient une hausse régulière de loyer. Par ailleurs, le remboursement des avances demeure laborieux malgré les engagements contractés. Il entraîne donc de lourdes dépenses administratives. Enfin, à l'heure actuelle et pour diverses raisons, les banques sont plus critiques envers le système d'encouragement LCAP.

## **1.4 Principes et orientation de la politique préconisée**

### **1.4.1 Situation actuelle et tendances de l'évolution en matière de logement**

#### **Consommation de surface habitable et charges locatives: de fortes disparités sociales**

La consommation de surface habitable augmente régulièrement sous l'influence de l'évolution démographique et du progrès social ainsi que de l'élévation du niveau de vie. Si elle était encore de 34 m<sup>2</sup> par personne en 1980, elle atteignait déjà 39 m<sup>2</sup> par personne en 1990. Cette tendance s'est probablement confirmée après 1990. Le dépouillement du recensement des logements et des bâtiments de 2000 fournira des données plus précises. Proportionnellement, l'occupation moyenne des logements (nombre de personnes par logement) et la densité d'habitation (nombre de personne par pièces) ont diminué, même si on constate une grande diversité régionale et sociale. L'occupation des logements est passée de 2,9 personnes par logement en 1970 à 2,4 personnes par logement en 1990. Dans 45 % des foyers, une personne dispose d'au moins deux pièces. Pour un cinquième des ménages, le nombre de personnes correspond au nombre de pièces. Dans 7 % des cas, le nombre de personnes dépasse le nombre de pièces. Mais plus généralement, les disparités sociales que

révèlent la densité d'habitation et la consommation de surface habitable se sont renforcées. Les étrangers, les familles avec enfants et les personnes à faibles ressources sont sur-représentés par rapport à la moyenne parmi les ménages subissant une densité d'habitation élevée.

La charge locative est un indicateur de l'offre de logements déterminant pour la politique du logement, qui exprime le rapport entre le loyer et le revenu. D'après les résultats de l'enquête fédérale sur le revenu et la consommation de 1998, les valeurs moyennes ont peu progressé depuis 1990 bien que les loyers (+26 %) aient en moyenne augmenté plus vite que les revenus des ménages (+20 %). Leur légère hausse est néanmoins due à une croissance supérieure à la moyenne du nombre de rentiers dont les revenus sont faibles. Les ménages locataires consacraient en moyenne 17,3 % (net), respectivement 19,6 % (brut) de leur revenu au loyer en 1998<sup>9</sup>. Dans l'ensemble, les charges locatives qui pèsent sur près de 70 % de ces ménages sont toujours inférieures à 20 % du revenu total. 15 % des ménages doivent en revanche encore supporter une charge locative nette de plus de 25 % et 8 % une charge de plus de 30 %. Ces taux sont plus élevés pour les charges locatives brutes (incluant les frais accessoires), qui dépassent 25 % pour 22 % des ménages et 30 % pour 12 % d'entre eux. Les ménages les plus touchés sont ceux qui disposent d'un revenu inférieur à 4000 francs par mois. Par rapport à 1990, ce sont les familles nombreuses ainsi que les familles monoparentales qui subissent la plus forte augmentation de charges.

Une charge locative nette de plus de 25 % et un nombre d'occupants supérieur au nombre de pièces sont des signaux indiquant l'insuffisance de l'offre de logements. Tel était le cas pour près de 20 % des ménages dans les années 90, ce qui représente, en chiffres absolus, environ 400 000 ménages. Les avis recueillis auprès des locataires confirment cet ordre de grandeur<sup>10</sup>. D'après eux, la charge locative grevant le budget d'environ un tiers des ménages de locataires est insupportable (pour 17 %) ou difficilement supportable (pour 18 %). Plus nombreux encore sont ceux qui se trouvent désavantagés par un environnement inhospitalier ou par des transports et des moyens de communication insuffisants. Dans les agglomérations urbaines, un quart des ménages disent souffrir de nuisances sonores d'une intensité forte à relativement forte.

### **Faible taux de logements en propriété**

En comparaison internationale, la part des ménages propriétaires de leur logement est toujours très faible en Suisse. En 1990, 31 % des logements en propriété sont occupés par leur propriétaire, dont 7,3 % étaient des logements en propriété par étage ou en copropriété. Si on tient compte des ménages qui sont locataires tout en possédant un logement en propriété qu'ils louent ou qu'ils utilisent comme résidence secondaire, ce taux passe à 36 % (1998). Le nombre de propriétaires est moitié moins élevé en ville qu'à la campagne. Outre les logements en propriété occupés par leur propriétaire, il y avait, en 1990, 63 % de logements locatifs «normaux» et 3,7 % de logements coopératifs, le reste étant des baux à fermes ainsi que des logements de fonction ou de service.

<sup>9</sup> Frohmut W. Gerheuser, Charges locatives et conditions de logement/Résultats de l'enquête fédérale sur la consommation de 1998, Bulletin du logement, volume 73, Granges 2001.

<sup>10</sup> idem.

## Baisse des investissements dans la construction de logements

Depuis le renversement de tendance conjoncturel en 1997, la demande de logements est repartie. Ce phénomène s'explique par l'amélioration des perspectives en termes de revenus ainsi que par la croissance démographique. En 1999 et en 2000, la population a augmenté chaque fois de près de 40 000 personnes, soit beaucoup plus qu'au cours des années précédentes. L'offre de logements, quant à elle, n'a pas encore réagi à l'évolution toute récente de cette demande. Le nombre de nouveaux logements a au contraire constamment diminué depuis le milieu des années 90. En 2000, seulement 32 000 nouvelles unités ont été construites. D'après les résultats des relevés trimestriels, cette tendance à la baisse devrait se confirmer en 2001. On remarque toutefois des changements notables dans la structure des bâtiments pour les nouvelles constructions. Ainsi la construction de maisons individuelles a doublé entre 1993 et 1999, leur nombre passant de 7 000 à 14 000 unités, tandis que le nombre des immeubles à étages est tombé de 5 600 unités abritant 35 000 appartements à 3 000 unités abritant 18 000 appartements. Le nombre moyen de logements par bâtiment a baissé pour une utilisation de surface au sol en hausse.

Les investissements dans la transformation et la rénovation d'immeubles locatif sont également chuté depuis 1993. Ceci est d'autant plus problématique que la part des logements qui ne répondent plus aux normes et aux exigences d'utilisation actuelles croît sensiblement. L'offre existante consiste majoritairement en des logements de trois ou quatre pièces avec une surface habitable insuffisante. Dans les agglomérations urbaines, les quatre cinquièmes des logements comptent quatre pièces maximum, dont la répartition correspond à la composition de la famille traditionnelle. Or, cette dernière n'est plus représentative et ne constitue plus la forme de ménage dominante. De nombreux logements doivent dès lors être adaptés aux nouveaux besoins en termes d'habitat ainsi qu'aux nouvelles normes techniques de construction et de consommation d'énergie.

La première cause de ce recul des investissements dans la construction de logements réside dans la faiblesse de la demande, qui a duré longtemps. Les doutes persistants des investisseurs quant à la reprise et l'importance croissante des formes de placement alternatives jouent également un rôle. En revanche, l'évolution des facteurs de l'offre passent au second plan car les différents marchés situés en amont, à savoir le marché des capitaux, le marché foncier et le marché du bâtiment et de la construction, présentent plutôt des conditions favorables. Jusqu'à la fin des années 90, les taux d'intérêt ont été réduits jusqu'au taux exceptionnellement bas de 3,75 % et depuis, leur remontée reste modérée. Reste que les instituts de financement ont réagi à la crise de l'immobilier et font désormais preuve d'une grande réserve quant à l'octroi de prêts en abaissant les limites de prêt et en introduisant des systèmes de notation (rating) spécifiques pour évaluer les objets et les débiteurs. Ceux qui, comme les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, ne disposent que peu de fonds propres, se voient souvent refuser les capitaux nécessaires pour rénover le parc immobilier.

Le prix du terrain, qui avait nettement diminué pendant la décennie passée, remonte également dans les endroits bien situés. Et il en va de même pour le coût de la construction, après un recul limité, mais constant dans les années 90.

## **Hausse massive des prix et baisse du nombre de logements vacants**

En conséquence du décalage entre l'évolution respective de l'offre et celle de la demande, le nombre de logements vacants régresse. Entre juin 2000 et juin 2001, il est passé de 1,49 % à 1,34 % du parc immobilier suisse estimé fin 2000, alors qu'il atteignait encore 1,85 % en 1998. L'évolution du marché est très variable d'une région à l'autre. Tandis que dans les villes comme Zurich (taux de logements vacants de 0,08 %) ou dans les cantons comme Zoug (0,31 %), Genève (0,39 %) ou Zurich (0,47 %), il devient très tendu, dans les cantons de Glaris, de Schaffhouse ou de Thurgovie, plus de 2,5 cent des logements restent toujours vides. 37 % de la population se concentre de nouveau dans les cantons affichant un taux de logements vacants qui ne dépasse pas 1 %. Si on n'observe que le marché locatif, cette proportion est encore plus élevée. Comparativement, les petits logements sont plus nombreux à rester vides. Les logements de 1 ou 2 pièces représentent 33 % des logements vacants alors qu'ils ne représentent que 22 % de l'ensemble du parc immobilier.

Ces tensions sur le marché se traduisent par les prix. Depuis le début des années 90 jusqu'en 1999, les loyers n'avaient progressé que modérément. En 2000, à la suite de l'augmentation des taux hypothécaires, ils ont subi une forte pression à la hausse. Pour les nouveaux logements mis en location, la tendance à la baisse des années 90 a été interrompue et s'est même inversée dans les régions qui souffrent d'un manque de logements. Quant aux prix des logements en propriété, en particulier des maisons individuelles, ils étaient déjà remontés dans les endroits les mieux situés depuis un certain temps.

### **Conséquences**

Cette évolution différenciée indique que l'offre de logements n'est plus excédentaire en général. Le marché est désormais pluriel, à géométrie variable. Sur le plan régional, des situations de pénurie réapparaissent, qui pourraient bien s'étendre et s'aggraver si la croissance économique se poursuit. L'évolution générale du marché demeure incertaine et les investisseurs campent sur leur réserve. Aussi les ménages ou les personnes économiquement défavorisés ou appartenant aux groupes marginaux qui n'ont pas accès au marché ne sont-ils plus les seuls touchés par les pénuries régionales. La question du logement préoccupe de nouveau un large public, et ce en raison des aspects suivants:

- une charge locative élevée pour les personnes et les ménages économiquement défavorisés et une forte occupation des logements;
- la discrimination de certains groupes à risque (étrangers, familles monoparentales, malades, etc.);
- une offre insuffisante de logements adaptés aux besoins de certaines personnes ou de certains ménages. Ne sont pas seulement concernées les personnes âgées ou handicapées ainsi que les familles nombreuses, mais également les personnes, qui sont de plus en plus nombreuses, présentant des besoins en logement que l'offre actuelle ne satisfait pas;
- le faible taux de logements en propriété par rapport à l'étranger;
- la réduction des investissements dans la construction de logements, en particulier de logements locatifs;

- un besoin de rénovation dans certaines régions et une baisse de la qualité de l’approvisionnement dans certains quartiers urbains à la suite de la baisse du nombre d’habitants des centres urbains et des difficultés financières des villes;
- une segmentation et une polarisation croissantes du marché du logement. En raison de la forte dynamique de marché au cours de ces dernières années, les ménages socialement privilégiés quittent certaines zones d’habitation ou certains immeubles qui ne leur conviennent plus, qui se dégradent et dans lesquels sont relogés des ménages touchés par des problèmes spécifiques; on entre alors dans un cercle vicieux générateur de conflits;
- des difficultés financières notamment chez les maîtres d’ouvrage d’utilité publique comme conséquence du changement des conditions de crédit (différenciation du risque et individualisation du taux hypothécaire, politique de crédit plus restrictive);
- le manque de connaissance et d’information sur le fonctionnement du marché et, dans certains segments, sur la gestion et la location des logements;
- la participation toujours aussi faible et stagnante des maîtres d’ouvrage d’utilité publique à l’ensemble du parc immobilier et donc une offre à long terme de logements à loyer modéré trop faible;
- une faible prise en compte des exigences en termes de développement durable (p. ex., structures nécessitant d’importantes surfaces et impliquant des répercussions négatives sur les transports).

#### **1.4.2 Conditions-cadre et principes de la future politique**

A l’avenir, les conditions-cadre de la politique du logement resteront les mêmes, à savoir que l’approvisionnement du marché en logements incombe d’abord au secteur privé et que le financement de la construction de logements passe avant tout par le marché des capitaux privés. Dans les deux cas, les pouvoirs publics ne doivent intervenir qu’en cas de nécessité et leur action doit être complémentaire au marché et encourageante de manière active. Ainsi, la Confédération n’entend pas construire elle-même des logements réservés aux personnes ayant des difficultés pour accéder au marché et trouver un logement.

Enfin, la Confédération doit s’attacher à des objectifs qui correspondent à ses compétences et qui peuvent être atteints en employant des moyens financiers raisonnables. Il n’est, par exemple, pas question de financer globalement la rénovation d’ensembles d’habitations afin d’empêcher les effets des dégradations qui menacent le marché des vieux logements et d’adapter tout le parc immobilier aux nouveaux besoins. Ce problème mérite qu’on y prête attention, mais la Confédération n’aura pas les moyens de financer un tel programme de rénovation.

C’est pour les mêmes raisons que la solution d’une aide à la personne généralisée, qui a été examinée lors des travaux de préparation de la nouvelle loi<sup>11</sup>, est apparue irréaliste. On n’a donc retenu que l’option de l’aide à la pierre est plus appropriée pour garantir un approvisionnement de base en logements bon marché pour les

<sup>11</sup> Voir chap. 4.5.4 «Solutions alternatives».

groupes de population économiquement défavorisés. Cette aide fédérale doit être étroitement associée à la construction de logements d'utilité publique. Seule, elle ne permettra pas d'obtenir l'effet escompté. Elle doit aussi être combinée, de façon efficace et sous certaines conditions, avec des mesures complémentaires cantonales et communales. Il peut s'agir non seulement d'autres aides à la pierre, compatibles avec l'aide fédérale, mais également d'aides à la personne, qui peuvent prendre différentes formes en fonction du type de bénéficiaires, de la portée et de la durée<sup>12</sup>. La procédure de consultation a conforté le Conseil fédéral dans sa position: il doit se concentrer sur l'approvisionnement de base au moyen d'aides à la pierre et laisser les cantons et les communes se charger des aides complémentaires. En effet, les cantons et les communes possèdent déjà les services administratifs nécessaires, capables de coordonner au mieux les éventuelles aides à la personne et les autres aides sociales pour répondre aux besoins. La Confédération peut soutenir les cantons et les communes dans leurs efforts à cet égard, en prenant en charge l'estimation des coûts occasionnés grâce à des modèles de calcul dont elle dispose déjà, en étudiant les expériences déjà faites dans ce domaine et en fournissant aux cantons les résultats ainsi obtenus.

### 1.4.3 Objectifs

Sur la base des conditions-cadre évoquées et afin de remédier aux problèmes d'approvisionnement et de fonctionnement du marché, quatre objectifs principaux doivent guider la future politique de la Confédération:

- promouvoir une offre de logements à loyer modéré pour les ménages et les personnes économiquement faibles;
- encourager l'accession à la propriété de logements à prix modéré;
- renforcer la position des maîtres d'ouvrage et des organisations d'utilité publique;
- améliorer les bases de la connaissance et de la prise de décision en matière de logement et notamment la transparence du marché.

Il s'agit par ailleurs de faire appliquer, par le biais d'activités de recherche et de conseil, non seulement dans tous les segments subventionnés, mais également dans l'ensemble des domaines relatifs au logement et à l'habitat, les principes du développement durable, en particulier celui des économies d'énergie. Cela doit notamment se faire en concentrant l'aide fédérale sur la rénovation de logements existants plutôt que sur la construction de nouveaux logements.

A l'exception de ceux du «développement durable», l'ensemble des principes qui vont régir la future politique du logement sont repris de la LCAP. Malgré les bouleversements économiques, sociaux et politiques subis, ils n'ont rien perdu de leur pertinence. En revanche, les instruments doivent être adaptés à la nouvelle donne. Aussi le système de la LCAP combinant abaissement de base, abaissement supplémentaire et augmentation périodique des loyers ou des charges de propriété va-t-il être remplacé par un simple système de prêts.

<sup>12</sup> L'aide au loyer/Principes et modèles de solution, Bulletin du logement, volume 72, Granges 2001.

Le recentrage sur un nombre restreint d'objectifs implique néanmoins qu'il n'y a plus de place dans la future politique du logement pour certains objectifs figurant dans l'actuel encouragement à la construction et à l'accession à la propriété.

Cela concerne tout d'abord l'encouragement général à la construction de logements. Il n'incombe pas aux pouvoirs publics d'assurer la croissance générale de l'offre de logements lors des moments de tension sur le marché, qui reviennent périodiquement. L'expérience de ces 26 dernières années a montré que les interventions des pouvoirs publics sur le marché pour des motifs purement quantitatifs ainsi que l'engagement de l'Etat dans l'encouragement pour des raisons purement conjoncturelles ne permettaient pas d'atteindre les objectifs fixés. Leur effets sont restreints, arrivent trop tard et génèrent des risques élevés<sup>13</sup>.

Les autres objectifs de la LCAP qui n'ont pas été repris dans le projet de la nouvelle loi sont ensuite l'amélioration de l'accès aux terrains à bâtir (acquisition de réserves de terrain) et l'augmentation de l'offre de terrains à bâtir équipés (aide à l'équipement). Ils peuvent certes redevenir d'actualité puisque plusieurs personnes consultées en ont réclamé le maintien. Mais ce sont les cantons et les communes qui en seront alors responsables selon le Conseil fédéral.

Enfin, on a également renoncé aux deux compétences de la Confédération l'autorisant à édicter des prescriptions de construction applicables dans toute la Suisse et à octroyer des prêts fédéraux directs en cas d'assèchement du marché des capitaux, qui n'ont au demeurant jamais été utilisées.

Ces différences entre la législation actuelle et la nouvelle loi indiquent clairement l'orientation donnée à la future politique du logement: concentration sur des tâches et des objectifs moins nombreux, mais exigeant tous un engagement continu à long terme et permettant une allocation très ciblée des ressources disponibles. Au delà de la question de l'offre, il existe d'autres problèmes concernant le logement, qui ne doivent pourtant pas être traités dans le cadre de la loi encourageant le logement à loyer ou à prix modéré, mais dans celui d'une politique plus générale en matière de logement. Cela inclut entre autres l'équilibre entre les intérêts des locataires et ceux des bailleurs dans le droit du bail, l'introduction de mesures fiscales incitatives en faveur de la prévoyance-vieillesse sous forme d'accession à la propriété, l'intégration de la rénovation d'ensembles d'habitations dans l'aménagement du territoire ou le développement du droit matériel en vue d'accroître la marge de manœuvre juridique pour les nouvelles formes de propriété. L'harmonisation des différentes réglementations qui régissent la construction à travers toute la Suisse et qui constituent un obstacle au développement du marché intérieur est encore un autre problème à régler. Plusieurs offices sont compétents pour toutes ces différentes mesures. D'où la nécessité de veiller à leur concertation ainsi qu'à leur coordination.

## **1.5 Résultats de la procédure de consultation**

La procédure de consultation sur le projet de la LOG a été engagée en mai 2001 pour durer jusqu'au 31 août 2001. Ont été consultés tous les gouvernements cantonaux, 10 partis politiques, le Tribunal fédéral ainsi que 59 organisations. 89 prises de position (de 26 cantons, 6 partis et 57 organisations) ont été retournées en

<sup>13</sup> Efficacité de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Berne 1996.

réponse. La majorité des cantons, des partis et des organisations ont approuvé le projet de loi sur le fond. Les instances consultées ont majoritairement accepté les points suivants:

- le remplacement de la LCAP par une loi plus concise et celui des avances remboursables par des prêt sans intérêt ou à taux préférentiel est jugé positif;
- le renoncement à l’encouragement général à la construction de logements et la limitation des objectifs, en particulier le soutien ciblé au personnes économiquement faibles, sont plébiscités;
- la volonté de privilégier la rénovation de logements dans l’encouragement a été applaudie par de nombreux cantons ainsi que par certain nombre de partis et d’organisations;
- l’importance de la contribution apportée jusqu’à présent par les organisations d’utilité publique est reconnue par tous. La consolidation de leur position est donc approuvé;
- la promotion de la recherche et de l’échange des connaissances est également jugée utile. Certains demandent que la priorité dans la recherche soit donnée à la rénovation d’ensembles d’habitations, qui a longtemps été négligée.

Un seul parti et les associations immobilières romandes se sont montrés critiques sur le principe du projet de loi, considérant qu’un encouragement au niveau fédéral n’est pas indispensable. Un canton et quelques organisations économiques ont regretté l’absence de cantonalisation. D’autres milieux économiques ont exigé que la politique d’encouragement se limite strictement aux mesures qui ne peuvent être prises que par la Confédération. Certaines instances consultées ont estimé que la Confédération doit renoncer à l’encouragement direct.

Pour les sceptiques, les dépenses prévues sont trop élevées, tandis que pour de nombreuses instances consultées, en particulier pour les cantons romands et pour les organisations à vocation sociale, l’engagement financier proposé est beaucoup trop faible par rapport aux besoins existants. La plupart des cantons et des organisations ont estimé que la réduction apportée par les prêts sans intérêt ne suffit pas et ont réclamé une augmentation des montants forfaitaires prévus pour les prêts ou le rétablissement des subventions à fonds perdu.

La répartition des moyens disponibles est également controversée. Certaines organisations ont expressément demandé qu’on privilégie le secteur locatif. D’autres ont dénoncé le déséquilibre actuel entre l’encouragement à la construction de logements locatifs et celui de l’accession à la propriété et veulent qu’on favorise plutôt cette dernière à l’avenir.

Deux points ont été souvent abordés, suscitant le plus vif intérêt. Ils sont traités séparément comme suit.

### **1.5.1 Obligation de renforcer la promotion de l’accession à la propriété**

La grande majorité des cantons, la plupart des partis et des organisations ont exigé un renforcement de la promotion de l’accession à la propriété, regrettant tous que seul un encouragement indirect ne soit prévu. L’instrument des arrière-cautionne-

ments est jugé insuffisant. Il faut donc que les mêmes instruments et les mêmes moyens soient mis en œuvre pour l'accès à la propriété que pour le secteur locatif. De nombreuses instances consultées ont fait remarquer que le projet de loi ne tenait pas compte des régions rurales, où les logements en location sont minoritaires. Dans les régions rurales et en particulier dans les régions de montagne, l'offre de logements destinés aux personnes économiquement défavorisées passe par l'accès à la propriété. Le projet de loi doit donc être complété par des mesures ciblées et appropriées en faveur de cette dernière.

Le projet de loi retravaillé tient désormais compte de ces réserves et de ces remarques. Les arrière-cautionnements prévus initialement s'adressent exclusivement aux ménages à revenu seuil, qui disposent de capitaux propres insuffisants, mais perçoivent des revenus suffisants. Cela ne concerne pas les ménages dont les revenus sont trop faibles, surtout dans les régions rurales, où la propriété domine. Ce groupe cible correspond à celui visé par le secteur locatif. Par souci d'égalité de traitement, il est donc justifié de leur accorder, comme aides au démarrage ou pour des travaux de rénovation, des prêts sans intérêt ou à taux préférentiel. La question en suspens d'un changement de régime fiscal ne les intéresse pas puisqu'ils ne sont que faiblement imposés.

### **1.5.2 Avenir de l'amélioration du logement dans les régions de montagne**

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), les mesures prévues par la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (LALM) doivent être transférées aux cantons. Cette idée a été très contestée. La plupart des cantons ont réclamé l'intégration de la LALM dans la LOG ainsi qu'une adaptation du volume d'encouragement en conséquence. De même, un parti et plusieurs organisations ont demandé que la LOG soit complétée par des mesures en faveur des régions de montagne. Seul un canton s'est clairement exprimé pour que la LALM n'entre pas dans le cadre de la LOG, mais bien dans celui de la RPT, comme prévu initialement.

Dans son message du 14 novembre 2001 relatif à la RPT, le Conseil fédéral est resté sur sa position quant à l'avenir de la LALM. Il n'y a pas de raison pour revenir sur ce transfert de compétences. Contrairement à l'encouragement LCAP ou LOG, les mesures LALM constituent des tâches limitées sur le plan régional, qui seront plus efficacement prises en charge par les cantons concernés. Ces derniers se verront de surcroît offrir une compensation dans le cadre de la répartition des ressources puisque l'encouragement LALM est intégré à la nouvelle péréquation financière. Il faut rappeler à cet égard que l'encouragement LOG n'est pas limité géographiquement et que les ménages économiquement défavorisés habitant dans les régions de montagne en bénéficieront également.

### **1.5.3 Autres propositions**

Plusieurs indications, remarques ou commentaires de moindre importance ont également été pris en considération dans le projet de loi retravaillé. Il s'agit notamment des principes régissant les mesures d'encouragement, qui avaient été jugés comme

trop perfectionnistes. De même, ce ne sont plus seulement les rénovations générant une plus-value substantielle qui feront l'objet de l'aide fédérale, mais également les rénovations de moindre ampleur pour les ménages ou les personnes à revenu modeste. Par contre, l'idée de lier le versement de l'aide fédérale à l'octroi de prestations cantonales ou communales, n'a pas été retenue. Une telle interdépendance entre les prestations fédérales et les prestations cantonales serait contraire aux principes de la RPT.

Certaines autres propositions seront en revanche prises en considération dans les dispositions et les règlements d'exécution. Cela vaut pour la consultation préalable des cantons et la prise en compte des disparités régionales quant à la situation sur le marché du logement lors de la fixation des limites de coûts, des limites de revenu et de fortune, des prescriptions d'occupation ainsi que des priorités. La question de la coopération générale entre l'office compétent et les services cantonaux sera également réglée dans l'ordonnance d'exécution. Outre cette forme de coopération, on peut également envisager d'autres variantes qui reposent sur l'aménagement de centres de compétences régionaux de nature privée ou publique. Enfin, il faut y prévoir l'organisation de l'information destinée aux habitants, demandée par les représentants des locataires.

## **1.6 Aperçu de la nouvelle politique d'encouragement**

La LOG entend mettre des logements bon marché à la disposition des personnes et des groupes de population, qui ne peuvent pas accéder par leurs propres moyens au marché des logements en location ou en propriété. Pour exécuter cette tâche, la Confédération a besoin de s'appuyer sur des organes et des structures. C'est pourquoi des aides spéciales sont réservées aux institutions et les organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique, comme dans le cadre de la LCAP. Les mandats de prestations actuels sont également repris tels quels dans la nouvelle législation.

### **1.6.1 Offre de logements en location**

Dans le secteur locatif, le groupe cible est constitué des ménages et des personnes qui n'ont pas accès aux logements appropriés correspondant tant à leur situation économique qu'à leurs besoins spécifiques. Pour répondre à cette demande, des aides au financement sont proposées sous la forme de prêts sans intérêt ou à taux préférentiel.

Les maîtres d'ouvrage, qui s'engagent à satisfaire les besoins spécifiques des habitants, disposent souvent de fonds propres insuffisants. L'expérience du simple cautionnement d'un montant élevé de capitaux prêtés à montré que, à la moindre perturbation sur le marché du logement, ces maîtres d'ouvrage étaient confrontés à de graves problèmes de liquidité à cause des logements qui restent vides. L'Etat devait alors assurer des aides transitoires. Afin d'éviter ces dépenses imprévues, la Confédération va désormais leur accorder directement des prêts. Les cautionnements ne seront plus accordés que dans les cas où le risque est limité.

La réduction des charges locatives pour les ménages économiquement défavorisés intervient grâce à une réduction flexible d'intérêts consentie sur les prêts.

Les aides sont accordées pour financer les nouvelles constructions, les acquisitions, les rénovations ou les transformations et les conversions de logements. Ces mesures d'encouragement sont appliquées dans le cadre de conventions de prestations, par lesquelles les maîtres d'ouvrage déclarent louer à long terme des logements bon marché au sens de la LOG, respecter les principes de la construction de logements d'utilité publique et exercer les fonctions de surveillance nécessaires au nom de la Confédération. La Confédération se limitera à procéder à des contrôle ponctuels.

### **1.6.2 Promotion de logements en propriété à prix modéré**

Dans le domaine de l'accession à la propriété, deux formes de soutien sont proposées.

Pour les ménages de propriétaires disposant de moyens financiers insuffisants et particulièrement défavorisés pour des raisons structurelles, des prêts sans intérêt ou à taux préférentiel sont accordés comme dans le secteur locatif. Les structures existantes peuvent prendre en charge cette aide.

Pour les ménages à revenu seuil, qui disposent de capitaux propres insuffisants, des aides au démarrage compensant le manque de capitaux propres et permettant de réduire les charges initiales d'accession à la propriété sont prévues. Les cautionnements et les avances remboursables ont auparavant fait leurs preuves. Actuellement, les coopératives de cautionnement hypothécaire initiées par la Confédération accordent déjà des cautionnements pour les hypothèques et des avances remboursables pour réduire les charges initiales d'accession à la propriété. La Confédération les soutient par des arrière-cautionnements, de telle sorte que le risque est partagé entre les deux cautions. Jusqu'à présent, ce partage était de 30/70 %. Cette aide doit être maintenue, voire étendue et développée. Il est également prévu de renforcer la position des coopératives de cautionnement hypothécaire en participant à leur capital et de leur attribuer des mandats de prestations.

S'il y a des difficultés de financement, on peut aussi envisager pour les ménages à revenu seuil la possibilité de se procurer les capitaux prêtés dont ils ont besoin par le biais des emprunts garantis, qui sont émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), à condition qu'ils soient membres d'une coopérative. Les aides directes au financement et les autres avantages ne s'imposent pas dans le cas de ce groupe cible. L'épargne-logement est déjà favorisée parmi les instruments de la prévoyance professionnelle ou de la prévoyance volontaire (3<sup>e</sup> pilier). De plus, sur le plan fiscal, les intérêts débiteurs et les frais d'entretien sont actuellement déductibles du revenu imposable et il faut s'attendre à de nouveaux avantages fiscaux pour les nouveaux acquéreurs en cas de changement du régime d'imposition de la propriété pour usage personnel.

Les aides sont accordées pour financer les nouvelles constructions, les acquisitions et les rénovations de logements en propriété, qui sont à la fois de qualité, bon marché, bien situés et bien desservis. Les prêts doivent être accordés en priorité pour les rénovations.

### 1.6.3

### Mesures en faveur des organisations d'utilité publique

Le secteur de la construction de logements d'utilité publique ne fait pas que remplir une tâche, certes importante, d'approvisionnement au service de l'intérêt commun; il allie les avantages de la propriété pour usage personnel (sécurité du logement et participation, implication personnelle) à ceux de la location normale (mobilité). Le choix des loyers basés sur les coûts immobiliers permet d'obtenir un approvisionnement de base bon marché et de freiner la progression du niveau général des loyers. Le changement de priorité dans la nouvelle politique du logement implique un renforcement de leur position. Pour ce faire, quatre mesures sont proposées:

Premièrement, la Confédération continue à cautionner les emprunts émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) et à soutenir ainsi la prise en charge d'activités à vocation sociale par les organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. En effet, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont depuis peu de plus en plus confrontés à la réticence des créanciers traditionnels à financer de nouveaux projets et même à leur retrait de certains financements en cours (annulation d'hypothèques). La CCL constitue une solution alternative en se procurant des capitaux directement sur le marché et en les mettant à la disposition des maîtres d'ouvrage pendant longtemps et à des conditions avantageuses. L'accession à la propriété peut également être encouragée par ce biais là.

Deuxièmement, la Confédération accorde toujours des arrière-cautionnements aux coopératives de cautionnement hypothécaire. Le risque de cautionnement est relativement faible puisqu'il est ainsi réparti sur deux garanties. Là encore la répartition du risque entre la caution et l'arrière-caution est de 30/70 %.

Troisièmement, les prêts et les participations au capital sont maintenus. Le manque de fonds propres constitue un problème crucial et récurrent pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Il faut donc continuer à se concentrer sur le financement du reste à couvrir en essayant de le faciliter. Les prêts sont accordés par les organisations faitières à leurs membres sous forme de crédits de fonds de roulement destinés à financer des projets de construction ou de rénovation de logements. Les organisations faitières doivent continuer à s'occuper de leur gestion. Comme dans le cadre de la LCAP, la Confédération se réserve ici aussi la possibilité de participer directement au capital des organisations d'utilité publique, dans la mesure où celles-ci ont besoin d'un capital de dotation pour remplir leurs tâches.

Quatrièmement, on propose que les organisations faitières assurent également des tâches d'exécution, déchargeant ainsi la Confédération de travaux administratifs. Elles avaient déjà fait leurs preuves en jouant un rôle important dans l'encouragement à la construction de logements et dans la diffusion des informations, des connaissances et du savoir-faire en la matière. Les mandats de prestations conclus pour la première fois en 1999 avec les organisations faitières sont donc reconduits. Les prestations assurées sur mandat de la Confédération sont toujours financées par la marge des intérêts perçus sur les crédits de Fonds de roulement qu'elle accorde. Les conventions de prestations, qui indiquent les directives à suivre et prévoient un contrôle de qualité permanent, garantissent que les tâches assurées par les organisations faitières soient remplies de façon optimale.

## 1.6.4

### Recherche et échange de connaissances

Les mandats de recherche attribués à des instituts de recherche privés ou publics alimentent les recherches et les études sur l'état actuel du marché du logement, ses interdépendances et les tendances de son évolution. La Confédération veut également développer par ce même biais des aides à la prise de décision pour le service public et les différents acteurs intervenant sur le marché. La Confédération reste responsable de la coordination de la recherche et de la participation aux échanges d'informations et d'expériences internationaux. Par rapport à l'étranger, la Suisse fait toujours preuve d'un grand manque de transparence et d'informations notamment statistiques sur le marché. Il faut disposer d'une instance indépendante, chargée de récolter ces informations, de les analyser et de les communiquer.

Par ailleurs les projets pilotes ou exemplaires, qui peuvent servir de modèles pour l'ensemble de la construction d'un point de vue qualitatif (bâtiments à consommation d'énergie minimum, nouvelles formes de logements, transformations ou reconversions exemplaires, etc.) doivent être soutenus. La future politique du logement prévoit de réserver une place à cette forme d'encouragement en attribuant une part des moyens disponibles aux innovations et aux projets novateurs. Les projets doivent être évalués et suivis scientifiquement.

## 1.6.5

### Résumé des mesures préconisées

Logements en locations pour les groupes défavorisés	Logements en propriété	Organisations d'utilité publique	Recherche et projets pilotes ou modèles
Construction/Acquisition/Rénovation	Construction/Acquisition/Rénovation	Construction/Acquisition/Rénovation	Mandats/Construction ou transformation
<ul style="list-style-type: none"><li>- Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel</li><li>- Cautionnements</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Prêts à taux préférentiel pour un groupe de propriétaires économiquement défavorisés et en priorité pour la rénovation</li><li>- Arrière-cautionnements</li><li>- Mandats de prestations aux organes d'exécution</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Cautionnements pour les emprunts et arrière-cautionnements pour les hypothèques de rang postérieur</li><li>- Prêts et participations au capital</li><li>- Mandats de prestations aux organisations faitières</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mandats de recherche</li><li>- Cautionnements, prêts sans intérêt ou à taux préférentiel pour les projets pilotes ou modèles</li></ul>



traitement pour les personnes handicapées, que le Conseil fédéral propose comme contre-projet indirect à l'initiative «Droits égaux pour les personnes handicapées» pourrait en l'occurrence apporter des réponses et servir de catalyseur pour l'offre de logements adaptés aux handicapés. Dans le secteur de la construction de logements subventionnés, cet aspect a déjà été pris en compte et des normes ont été établies.

### **2.1.2                   Objet (art. 2)**

Afin d'assurer une offre de logements pour les groupes de population mentionnés, la Confédération encourage la construction, la rénovation et l'acquisition de logements à prix modérés. L'accent n'est cependant plus mis sur la construction, mais sur la rénovation des logements. En effet, là où des bâtiments existent déjà, on préfère les rénover plutôt que de construire du neuf. Par contre, on n'encourage plus qu'avec une grande réserve l'acquisition de logements en location.

Par ailleurs, la Confédération soutient l'activité des organisations d'utilité publique. Plusieurs mesures d'encouragement sont d'ores et déjà appliquées indirectement par les organisations faitières, les coopératives de cautionnement hypothécaire et les centrales d'émission, qui assument également certaines tâches d'exécution. Il s'agit pour partie d'un transfert des tâches publiques à des tiers, pour partie d'une participation de privés à l'activité administrative à titre d'aide («aide administrative»). Si les personnes juridiques mandatées disposent de compétences décisionnelles, leur activité relève du droit public. Elles sont donc soumises, à l'instar des autorités fédérales, aux droits fondamentaux ainsi qu'aux principes de la légalité et l'égalité de droit. Leur personnel est assujéti, tant qu'il remplit des tâches de nature publique, à l'obligation fonctionnelle de service et au secret de fonction.

La priorité doit être donnée à la construction et à la rénovation de logements dont la construction ou la forme d'habitat fait preuve d'innovation ainsi qu'à la rénovation d'ensembles d'habitations. Les projets de bâtiments exemplaires et novateurs sont également soutenus dans le cadre de la recherche (voir art. 41).

### **2.1.3                   Champ d'application (art. 3)**

La présente loi s'applique à tous les types de logements et comprend essentiellement les formes classiques de logements en location ou en propriété, y compris les maisons individuelles. C'est pourquoi ces formes sont citées en exemple.

Comme sous le régime de la LCAP, les résidences secondaires ou de vacances sont exclues de l'encouragement dans le cadre de la LOG en raison de l'objectif fixé.

### **2.1.4                   Définitions (art. 4)**

Dans l'al. 1, on définit la notion de «logement». La notion de logement couvre tous les espaces qui servent durablement d'habitat. Cette notion sera ainsi comprise et utilisée dans toute la loi.

Dans l'al. 2, on définit la notion générale d'«organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique» (ou organisations d'utilité publique) qui englobe

les maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, leurs organisations faïtières ainsi que les établissements de cautionnement hypothécaire, les centrales d'émission et d'autres institutions qui se consacrent à la promotion des logements bon marché.

L'office fédéral du logement (office) soutient l'activité des organisations d'utilité publique. Il faut donc déterminer ce qu'on entend par «utilité publique». Une activité est qualifiée d'utilité publique si elle est à but non lucratif et si elle sert à couvrir les besoins en logements à loyer modéré. A but non lucratif signifie qu'aucun tantième ne doit être versé. Les parts de capital ne peuvent être rémunérées (pour les sociétés anonymes sous forme de dividendes) qu'au taux prescrit à l'art. 6, al. 1, let. a, de la Loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (LT, RS 641.10). Actuellement les dividendes sont limités à 6 pour cent maximum du capital social versé. Lors de la liquidation de la société ou de la coopérative, le solde du patrimoine après remboursement du capital versé doit impérativement être affecté à l'objectif fixé.

Ces principes doivent être inscrits dans les statuts des organisations d'utilité publique. Les statuts sont contrôlés par l'office. Toute modification doit ensuite lui être soumise pour vérification.

### **2.1.5 Principes régissant les mesures d'encouragement (art. 5)**

Dans cet article, on fixe les conditions-cadre de l'encouragement.

Dans la let. a, il est d'abord énoncé que les ressources comme l'énergie ou le terrain doivent être utilisés avec économie et parcimonie. Le principe de l'utilisation économique du terrain est appliqué en donnant la priorité à la rénovation de logements existants ainsi qu'à la construction d'un habitat densifié. L'accès aux transports publics et la qualité de la desserte comptent également beaucoup. Pour l'accession à la propriété, l'accent est également mis sur la rénovations de logements existants et la construction d'immeubles favorisant la propriété d'appartements par étages, de maisons particulières mitoyennes ou en lotissement. Pour tous ces logements, on impose une utilisation économique et rationnelle de l'énergie.

Les logements faisant l'objet de mesures d'encouragement doivent également répondre à des exigences de qualité et de fonctionnalité dans leur construction (let. b). Ces deux notions proviennent du système d'évaluation des logements (SEL)<sup>14</sup>. Selon ce système, il existe plusieurs critères pour évaluer les logements, qui portent tout d'abord sur le logement en tant que tel, ensuite sur son environnement immédiat et enfin sur le lieu d'implantation. La qualité d'un logement se mesure par sa valeur d'usage qui représente avant tout l'utilité du logement pour ses occupants: taille, état, équipement et possibilité d'aménagement des pièces, disposition des pièces et communication entre elles, possibilité de changement, etc. La qualité de l'environnement immédiat d'un logement se mesure à l'offre d'équipements, de locaux et d'espaces extérieurs utilisables en commun ou en particulier par ses occupants. La qualité du lieu d'implantation se mesure à la proximité des infrastructures comme les écoles ou les commerces et à la proximité des lieux de repos, de récréation et de

<sup>14</sup> Système d'évaluation de logements (SEL), Bulletin du logement, volume 69, Granges 2000.

loisirs du quartier, de la localité ou de la région. Outre la proximité des centres-ville, la desserte par les transports publics est importante. En complément du SEL il faut tenir compte des normes SIA. La protection contre le bruit n'est pas, quant à elle, explicitement mentionnée. Elle constitue pourtant un critère d'évaluation du logement et de son emplacement selon le SEL. L'Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB) fixe les limites supportables. Il existe également la norme SIA n° 181.

Il faut ensuite garantir (let. c) que les logements soient adaptés aux besoins des familles, des personnes âgées et des personnes handicapées.

Enfin, dans les grands immeubles locatifs, il convient de veiller à un mélange équilibré de différentes catégories sociales dans la location des logements (let. d). Seulement une partie des logements doit pouvoir faire l'objet de l'aide fédérale, tandis que le reste des logements ne doit bénéficier d'aucun soutien. On évite ainsi la formation de ghettos sociaux.

### **2.1.6 Besoin et priorités (art. 6)**

L'examen du besoin permet d'éviter que la construction de logements ne s'oriente pas à la demande. Pour les logements locatifs, il s'agit de prévenir et de réduire le risque de vacance dans l'intérêt de tous. On veut financer autant de logements qu'il est nécessaire pour satisfaire la demande et dans la mesure où on dispose des moyens pour le faire.

Si les demandes présentées ou celles qui sont prévisibles excèdent les ressources financières disponibles, le département compétent dressera un ordre de priorité pour la prise en compte des requêtes. Il sera ainsi possible de réagir aux changements du marché du logement à court terme. Cela correspond à l'art. 13 de la Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSu; RS 616.1).

### **2.1.7 Rénovation de logements existants (art. 7)**

Le cas échéant, le Conseil fédéral fixe les conditions particulières dans lesquelles l'aide fédérale est accordée pour la rénovation de logements existants. Il s'agit, par exemple, de montants minimaux pour les investissements. Actuellement, les travaux de rénovation ne sont subventionnés que lorsque le montant des investissements atteint au moins 50 000 francs par logement. Cette pratique a fait ses preuves. En introduisant cet article dans ce chapitre, on fait valoir que ces prescriptions s'appliquent aussi bien au secteur locatif qu'à l'accession à la propriété.

### **2.1.8 Limites de coûts (art. 8)**

Les limites de coût fixées servent à maintenir le prix des logements construits, rénovés ou acquis à un niveau raisonnable et à garantir que l'encouragement se cantonne à la construction, à la rénovation ou à l'acquisition de logements bon marché. Les locaux annexes (les communs, les caves, les greniers, les mansardes, les garages, etc.) sont également pris en compte pour la fixation de ces limites de coûts. S'ils

augmentent sensiblement la valeur des logements, la limite de coûts est relevée en conséquence. Cela ne vaut que pour les cautionnements et les arrière-cautionnements et non pas pour les prêts qui sont accordés sous forme de montants forfaitaires.

Il s'agit d'introduire une certaine souplesse dans le système pour tenir compte des conditions sur le marché du logement, qui varient beaucoup d'une région à l'autre.

## **2.1.9 Obligation de fournir des renseignements (art. 9)**

Pour traiter les demandes d'aide fédérale, les autorités d'exécution sont tributaires de toutes les informations requises. Si les demandeurs ne sont pas prêts à fournir les renseignements nécessaires, les autorités compétentes ne peuvent pas disposer des éléments qui leur permettent de juger si la demande est fondée et l'aide justifiée. L'art. 9 de la présente loi renvoie à l'art. 11, al. 2 et 3, de la loi sur les subvention (LSu) pour établir l'obligation de fournir des renseignements. Les demandeurs sont ainsi tenus de communiquer à l'office et aux services compétents toutes les informations relatives à l'objet de l'aide fédérale et d'autoriser, sur demande, l'examen des livres, des comptes et d'autres documents. Cette obligation vaut encore après l'octroi de l'aide fédérale afin que les autorités compétentes puissent procéder aux contrôles qui s'imposent et motiver les demandes de restitution (voir art. 11, al. 3, LSu).

L'al. 2 se réfère à l'art. 40 LSu. En cas d'infraction à l'obligation de fournir des renseignements, l'office peut refuser d'assurer ou de verser l'aide fédérale et exiger le remboursement des prestations déjà versées.

## **2.2 Logements à loyer modéré (art. 10 à 21)**

### **2.2.1 Principe (art. 10)**

Dans cet article, il est prévu d'améliorer l'offre de logements à loyer modéré pour les groupes de population mentionnés à l'art. 1 LOG. L'accent est mis sur l'encouragement à la rénovation de logements. La notion de rénovation est prise au sens large de telle sorte qu'elle couvre également certains travaux d'entretien ou de restructuration et de réaménagement, comme le regroupement et l'assemblage de plusieurs petits logements pour en faire un grand. On tient ainsi compte des besoins des ménages concernés. Les rénovations qui génèrent une certaine plus-value sont prioritaires, ce qui permet de ne pas financer des rénovations qui ne servent qu'à rattraper des retards ou à corriger des négligences d'entretien. Pour définir la notion de rénovation qui génère une plus-value, on peut se reporter aux principes énoncés dans le droit du bail ainsi que dans la jurisprudence qui s'y rattache [voir art. 269a, al. 1, let. b, CO en relation avec l'art. 14 de l'ordonnance du 9 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF; RS 221.213.11)].

La répercussion des investissements sur les loyers sous forme de majorations doit répondre dans tous les cas aux critères du droit de bail.

### **2.2.2 Instruments (art. 11)**

Les instruments prévus pour l'encouragement sont cités, le principal instrument étant les prêts sans intérêt ou à taux préférentiel. Exceptionnellement viennent ensuite les cautionnements. Ces instruments n'interviennent qu'après les prêts bancaires garantis par la première hypothèque. Il est exclu de les combiner car la Confédération ne peut pas cautionner des prêts qu'elle accorde. Ces instruments sont présentés dans les art. 12 et 18 LOG.

### **2.2.3 Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel (art. 12)**

Afin d'abaisser les loyers pour les rendre supportables aux groupes de population mentionnés à l'art. 1 LOG, des prêts sont accordés aux propriétaires de logements locatifs et aux titulaires d'un droit de superficie pour des logements locatifs à certaines conditions (al. 1, let. a et b).

Les prêts ne sont accordés que si le propriétaires dispose d'un capital propre d'un certain montant (al. a).

Il faut également que, dans tout l'immeuble, les loyers soient fixés en fonction des coûts (al. b). Le propriétaire ne peut pas fixer librement le loyer d'un logement faisant l'objet de l'aide fédérale. Il est lié par des prescriptions dont les détails sont réglés par voie d'ordonnance. L'art. 54 LOG prévoit que les loyers sont soumis à un contrôle officiel pendant la durée de l'aide fédérale. Les dispositions sur la dénonciation des loyers abusifs de l'art. 253b, al. 3, CO ne s'appliquent donc pas. Le contrôle officiel ne s'exerce que sur les loyers nets. Lorsque l'aide fédérale prend fin, que ce soit normalement ou prématurément, le contrôle officiel cesse immédiatement. Les bailleurs peuvent demander un examen du loyer selon la méthode absolue qui permet de réévaluer les frais d'investissement en les actualisant et de calculer ainsi le rendement net<sup>15</sup>.

Dans l'al. 2, on présente les conditions d'octroi d'une réduction d'intérêts. Les réductions d'intérêts ne sont consenties que sur les prêts accordés pour des ménages ou des personnes qui en ont besoin pour des raisons économiques et financières. Les locataires doivent donc disposer d'un revenu et d'une fortune qui ne dépassent par les limites fixées. Ces limites de revenu et de fortune se sont avérées efficaces sous le régime de la LCAP. Le revenu déterminant est le revenu imposable au sens de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11). La fortune déterminante est la fortune nette, c'est-à-dire la fortune moins les dettes établies.

En outre, les prescriptions d'occupation doivent être respectées. Ces dernières permettent d'accroître l'opportunité des mesures d'encouragement en empêchant les abus. On évite ainsi qu'une personne seule, par exemple, puisse profiter d'un loyer réduit pour occuper un logement de 5 pièces. L'expérience faite pendant l'application de la LCAP a montré que les prescriptions d'occupation devaient néanmoins rester relativement souples pour être efficaces.

Selon l'al. 3, il incombe au Conseil fédéral de fixer les limites de revenu et de fortune déterminantes pour les locataires. Ces limites sont périodiquement adaptées

<sup>15</sup> Voir ATF 117 II 77 ss.

en fonction de la situation économique et de l'évolution générale des revenus. C'est également le Conseil fédéral qui établit les prescriptions d'occupation, les coûts immobiliers imputables et le montant du capital propre requis. Selon l'al. 4, les prêts doivent être garantis par gage immobilier.

Enfin, selon l'al. 5, les prêts doivent être amortis. Faute de quoi, le rachat du financement au terme de l'aide fédérale entraîne dans de nombreux cas des risques de pertes et des difficultés financières. L'amortissement des prêts est compté sur les loyers au titre de facteur de coût et peut donc être répercuté sur les loyers à la charge des locataires.

#### **2.2.4 Frais accessoires (art. 13)**

On indique dans cet article que les bailleurs peuvent compter séparément du loyer tous les frais accessoires liés à l'utilisation du logement. L'art. 257a CO énumère les différents frais accessoires possibles. Ces derniers ne sont pas soumis au contrôle officiel qui s'exerce sur les loyers conformément à l'art. 54 LOG. Ce sont les autorités de conciliation prévues à l'art. 274a CO qui sont plutôt compétentes en la matière, comme l'énonce l'art. 54, al. 4, LOG. Cela vaut également pour les procédures engagées dans le cadre de la LCAP et relatives à des litiges portant sur les frais accessoires, qui doivent encore être réglés après l'entrée en vigueur de la LOG. Seuls les litiges portant sur les frais accessoires, qui sont déjà en cours de règlement à l'entrée en vigueur de la LOG, seront réglés par l'office (voir art. 59, al. 5, LOG).

#### **2.2.5 Obligation de répercuter la réduction d'intérêts (art. 14)**

Les propriétaires et les titulaires d'un droit de superficie sont tenus de répercuter intégralement sur les locataires la réduction des coûts immobiliers due à l'octroi de prêts sans intérêts ou à taux préférentiel.

Si, dans un immeuble, seule une partie des logements fait l'objet de l'aide fédérale, la réduction d'intérêts doit être répercutée sur tous les locataires des logements concernés, qui remplissent les conditions prévues à l'art. 12, al. 2, LOG. Peu importe où se situent les logements concernés dans l'immeuble. Ainsi, le plus grand nombre possible de locataires peuvent en bénéficier. Les bénéficiaires de l'aide fédérale signalent périodiquement à l'office la réduction obtenue, puis répercutée sur les locataires.

#### **2.2.6 Contrôle des conditions de réduction des intérêts (art. 15)**

Cette disposition établit que les locataires sont tenus de fournir aux offices compétents les renseignements nécessaires pour vérifier si les prescriptions déterminantes en matière de revenu, de fortune et d'occupation sont respectées. Si elles ne le sont pas ou plus, il faut alors appliquer les taux d'intérêt du marché aux prêts accordés, ce qui se traduit par une augmentation des loyers. Le moment où la réduction

d'intérêts prend fin et où l'augmentation de loyer prend effet est fixé par voie d'ordonnance.

## 2.2.7 Détermination des prêts (art. 16)

L'office détermine les prêts accordés sous forme de montants forfaitaires en fonction de la taille des logements. La réduction de loyer escomptée est alors prise en compte. Ce système forfaitaire permet aux maîtres d'ouvrage de calculer à l'avance le montant des prêts qu'ils peuvent obtenir.

## 2.2.8 Réduction d'intérêts (art. 17)

Les prêts ont pour objectif d'abaisser les loyers à un niveau supportable pour les groupes de population concernés. Une charge locative (loyer net) allant jusqu'à 25 % du revenu brut sera jugée supportable. Pour atteindre la réduction de loyers escomptée, il sera nécessaire d'octroyer des prêts sans intérêts ou pour le moins à taux réduits. Dans l'hypothèse d'une modification générale des taux en Suisse, il resterait alors la possibilité d'adapter le taux et les conditions générales de prêt en vigueur dans les nouveaux contrats de prêts.

Charges locatives pour des logements locatifs sans diminution par des prêts							
Taille du logement	7% Rendement brut Coût de revient admis	Montant du prêt	Effet de la diminution	Charges locatives en % sans frais acc. par rapport à un revenu brut de			
				45000	55000	65000	75000
1 / 2 pièces	200'000	0	0.00%	31.11%	25.45%	21.54%	18.67%
3 pièces	250'000	0	0.00%	38.89%	31.82%	26.92%	23.33%
4 pièces	320'000	0	0.00%	49.78%	40.73%	34.46%	29.87%
5 pièces	380'000	0	0.00%	59.11%	48.36%	40.92%	35.47%

Ce tableau illustre la charge locative (part du loyer par rapport au revenu) sans abaissement en fonction de la taille des logements ainsi que les frais d'investissement pour différents niveaux de revenu brut. Les frais d'investissement indiqués correspondent aux limites actuelles de la LCAP. La partie surlignée en gris clair représente les situations où la charge locative sans abaissement est déjà inférieure ou égale au quart du revenu brut et ne nécessite par conséquent aucune aide.

Lorsque la Confédération accorde des prêts sans intérêt, la situation se présente comme suit:

Charges locatives pour des logements locatifs en tenant compte des prêts							
	Aucun prêt nécessaire						
	Charges locatives sans frais acc. entre 18% et 26% du revenu brut						
	Charges locatives sans frais acc. à plus que 26% du revenu brut						
	7.00% Rendement brut						
	5.50% Taux d'intérêt pour le calcul de l'effet de la diminution des prêts						
Taille du logement	Coût de revient admis	Montant du prêt	Effet de la diminution	Charges locatives en % sans frais acc. par rapport à un revenu brut de			
				45'000	55'000	65'000	75'000
1 / 2 pièces	200'000	70'000	27.50%	22.56%	18.45%	---	---
3 pièces	250'000	90'000	28.29%	27.89%	22.82%	19.31%	---
4 pièces	320'000	115'000	28.24%	35.72%	29.23%	24.73%	21.43%
5 pièces	380'000	135'000	27.91%	42.61%	34.86%	29.50%	25.57%

Les prêts accordés sous forme de montants forfaitaires sont calculés de telle sorte que, selon le revenu brut, la charge locative soit supportable en fonction de la taille du logement. Lorsque, malgré l'aide fédérale, la charge locative est encore supérieure à 26 % du revenu brut parce que les ménages disposent d'un revenu très faible ou que le nombre d'occupants impose un nombre de pièces plus élevé, il est possible de compléter l'aide fédérale par des aides cantonales supplémentaires (situations représentées par la partie surlignée en gris foncé).

Deux exemples de calcul pour différentes tailles de logements sont présentés en annexe A3.

## 2.2.9 Cautionnements (art. 18)

Dans certains cas particuliers, le financement de logements peut être cautionné. Les cautionnements pour les logements en location ne sont néanmoins plus qu'exceptionnellement accordés. Il existe malgré tout encore des cas de figure dans lesquels on peut envisager comme mesure complémentaire le cautionnement direct par la Confédération d'un prêt garanti par une hypothèque de rang postérieur. Les cautionnements remplacent alors les prêts. Les logements faisant l'objet de cautionnements doivent viser les mêmes objectifs que ceux encouragés par des prêts. Les exigences selon les conditions générales de la section 1 doivent également être remplies. Le propriétaire doit en outre disposer d'un capital propre d'un certain montant. Les loyers sont fixés sur la base des coûts immobiliers et également soumis à un contrôle officiel.

## 2.2.10 Durée de l'aide fédérale (art. 19)

La durée de l'aide fédérale est limitée à 25 ans. L'expérience a montré qu'après 25 ans même les bâtiments de bonne qualité ont besoin des premiers travaux de rénovation importants. Si le bénéficiaire n'a plus droit à la réduction d'intérêts depuis un certain temps, l'Office fédéral peut exiger, selon al. 2, dans un délai raisonnable, un changement du mode de financement et la fin de l'aide fédérale. On

cherche ainsi à faire rembourser les prêts pour pouvoir en accorder d'autres à ceux qui en ont besoin.

Si les prêts sont remboursés ou si la Confédération est libérée en tant que caution avant terme, l'aide fédérale peut, avec l'accord de l'office, exceptionnellement prendre fin plus tôt que prévu. Dans ce cas, les logements ne sont plus soumis aux dispositions concernant l'aide fédérale, mais à celles ayant trait aux logements non subventionnés, les loyers n'étant ainsi plus contrôlés.

### **2.2.11                    Maintien de l'affectation (art. 20)**

Tant que dure l'aide fédérale, les logements faisant l'objet de mesures d'encouragement ne peuvent être destinés à un autre usage que celui de l'habitation (interdiction de changement d'affectation). Afin de garantir le maintien de l'affectation, la Confédération jouit de droits d'emption et de préemption sur les logements à hauteur de leur valeur de rendement. Cette valeur a été choisie afin de garantir le maintien de l'affectation quelle que soit la situation économique. L'interdiction de changement d'affectation ainsi que les droits d'emption et de préemption qui lui sont liés doivent être mentionnés au registre foncier en tant que restrictions de droit public à la propriété. L'alinéa 4 prévoit néanmoins que ces droits d'emption et de préemption peuvent être cédés aux cantons, aux communes ainsi qu'aux organisations d'utilité publique.

### **2.2.12                    Réalisation forcée (art. 21)**

La réalisation forcée met fin prématurément à l'aide fédérale.

## **2.3                        Logements en propriété à prix modéré (art. 22 à 32)**

### **2.3.1                    Principe (art. 22)**

Il est prévu d'encourager la construction, la rénovation et l'acquisition de logements en propriété à prix modéré.

### **2.3.2                    Instruments (art. 23)**

Pour promouvoir l'accession à la propriété, des prêts sans intérêt ou à taux préférentiel et des arrières-cautionnements sont accordés.

Les prêts s'adressent aux ménages économiquement défavorisés qui pourront ainsi rénover ou éventuellement acquérir leur logement.

Compte tenu de la réduction d'intérêts, l'accession à la propriété doit cependant rester supportable. Pour que cet instrument soit bien ciblé, des limites de revenu et de fortune sont fixées à l'art. 28 LOG.

Les arrières-cautionnements sont destinés à soutenir les jeunes ménages à revenu seuil, qui n'ont pas suffisamment de capitaux propres pour accéder à la propriété,

mais disposent de revenus suffisants pour supporter la charge de la propriété à long terme. Les arrière-cautionnements permettront de combler ce manque de fonds propres et les avances remboursables permettront de réduire la charge initiale de l'accession à la propriété. Pour ce groupe cible, aucune limite de revenu n'est fixée. Une limite de fortune est en revanche établie à l'art. 28, al. 1, let. d, LOG afin que les personnes possédant une fortune et disposant de capitaux propres suffisants ne profitent pas des mesures d'encouragement.

### **2.3.3 Prêts sans intérêts ou à taux préférentiel (art. 24)**

Les prêts sont accordés sous forme de montants forfaitaires.

L'office établit les montants des prêts de telle sorte qu'ils correspondent à 15 % environ des frais d'investissement imputables sans toutefois dépasser une certaine somme comme, par exemple, 60 000 francs. Ils sont donc moins élevés que ceux des prêts accordés dans le secteur locatif. Pour l'accession à la propriété, il s'agit d'aider des ménages qui traversent des difficultés financières à rénover leur habitation ou à acquérir un modeste logement. A ce niveau, l'octroi de prêts peut apporter une contribution non négligeable à l'accession à la propriété (voir exemple en annexe A4). Il faut cependant renoncer à un subventionnement plus important, car l'expérience a montré, que la propriété pouvait rapidement devenir une trop lourde charge à supporter en cas de problèmes économiques ou de difficultés personnelles. D'autre part, il y a le risque de privilégier plus qu'un très petit nombre de ménages à cause des moyens limités mis à disposition.

Enfin, les prêts doivent être garantis par gage immobilier (al. 1) et amortis (al. 3).

### **2.3.4 Réduction d'intérêts (art. 25)**

La réduction d'intérêts consentie sur les prêts doit être calculée de telle sorte qu'elle apporte un soutien substantiel aux groupes d'habitants concernés. Dans le contexte actuel, seuls les prêts sans intérêt le permettent. On maintient malgré tout la possibilité d'adapter le taux d'intérêt à un éventuel changement dans la situation économique.

### **2.3.5 Arrière-cautionnements (art. 26)**

Les personnes intéressées peuvent s'adresser aux coopératives de cautionnement hypothécaire prêtes à apporter leur cautionnement auprès des instituts financiers qui assurent le financement. L'office, de son côté, garantit ces cautionnements par des arrière-cautionnements et permet ainsi d'assurer le financement de logements en propriété bon marché.

Le cas échéant, les arrière-cautionnements s'étendent également aux avances remboursables accordées par les instituts financiers.

La procédure se déroule conformément à l'art. 55 LOG: les demandes doivent être déposées auprès des coopératives de cautionnement hypothécaire.

Il incombe au Conseil fédéral de régler la répartition équilibrée des risques entre l'office et les coopératives de cautionnement hypothécaire. L'office peut, par exemple, garantir à raison de 70 % les montants maximaux cautionnés par les coopératives de cautionnement hypothécaire. Les 30 % restants sont, eux, exclusivement garantis par les coopératives de cautionnement hypothécaire.

### **2.3.6 Bénéficiaires de l'aide fédérale (art. 27)**

Dans la plupart des cas, les bénéficiaires de l'aide fédérale sont les propriétaires de logement, mais, en principe, les titulaires d'autres droits réels ou personnels qui confèrent des prétentions semblables à celle qui découlent du droit de propriété y ont également droit. La formulation choisie permet d'englober tant le droit de construire, l'usufruit, le droit d'habitation que toutes les nouvelles formes de propriété.

### **2.3.7 Conditions d'octroi de l'aide fédérale (art. 28)**

En principe, ce sont les personnes qui ne disposent que de fonds propres limités qui bénéficient des mesures d'encouragement. Les bénéficiaires doivent néanmoins faire preuve de certaines capacités financières pour assurer le financement de l'accession à la propriété. Le propriétaire doit notamment disposer d'un capital propre d'un certain montant (al. 1, let. a).

Il doit également percevoir un revenu suffisant pour assurer, quoi qu'il arrive, l'amortissement du prêt hypothécaire et le versement des intérêts dus sur ce prêt (al. 1, let. b). En cas de prêt, il faut également tenir compte de la réduction d'intérêt.

En règle générale, le logement est destiné à l'usage personnel du propriétaire et doit être occupé de façon appropriée (al. 1, let. c). Les prescriptions d'occupation servent à empêcher les abus tels que la construction, l'acquisition ou la rénovation de grands logements par des personnes seules profitant de l'aide fédérale.

Sa fortune ne doit pas dépasser une certaine limite (al. 1, let. d), ce qui permet d'exclure les personnes possédant une fortune qui leur permet de financer leur accession à la propriété par leurs propres moyens.

En cas de prêt (al. 2), une limite de revenu vient s'ajouter car la réduction d'intérêts constitue déjà une contribution non négligeable, tandis qu'en cas d'arrière-cautionnement, le taux d'intérêt sur le prêt ne peut être abaissé qu'au niveau du taux hypothécaire pour la première hypothèque.

Enfin, dans l'al. 3, on précise que le Conseil fédéral fixe le montant du capital propre requis, le nombre minimum d'occupants et la limite supérieure de revenu et de fortune par voie d'ordonnance. De même, le Conseil fédéral détermine à quelles conditions une location peut être autorisée. Dans certains cas, la situation personnelle du propriétaire rend la location indispensable. Il en va ainsi quand une personne se voit obligée de déménager à la suite d'une mutation professionnelle ou de la prise d'un nouvel emploi. Il arrive également qu'un bénéficiaire de l'aide ne soit plus en mesure de supporter la charge financière d'un logement en propriété. Parfois, suivant la situation du marché, le logement ne peut être vendu qu'à perte. Dans de telles situations, il convient d'autoriser la location et de permettre ainsi au propriétaire de supporter les charges.

### **2.3.8                    Contrôle des conditions de réduction des intérêts (art. 29)**

Cet article concerne principalement la réduction d'intérêts consentie sur les prêts. Cette réduction d'intérêts n'a plus lieu d'être et tombe lorsque le propriétaire ne respecte plus les prescriptions en matière de revenu, de fortune et d'occupation. Les prêts passent alors aux conditions du marché. Le respect de ces prescriptions est contrôlé. Les propriétaires sont tenus de fournir aux offices compétents les renseignements nécessaires. Lorsque les conditions d'octroi ne sont plus remplies, le moment où la fin de la réduction d'intérêts prend effet est réglé dans l'ordonnance.

En cas d'arrière-cautionnement, on vérifie en premier lieu que, au moment de leur octroi, les prescriptions en matière de fortune et d'occupation sont respectées.

### **2.3.9                    Durée de l'aide fédérale (art. 30)**

La durée de l'aide fédérale est limitée à 25 ans (al. 1).

Si le prêt est remboursé ou si la Confédération est libérée en tant qu'arrière-caution, l'aide fédérale prend fin plus tôt que prévu.

### **2.3.10                  Maintien de l'affectation (art. 31)**

Tant que dure l'aide fédérale, les logements faisant l'objet de mesures d'encouragement ne peuvent pas être détournés de leur affectation. Cela signifie qu'ils doivent servir pour un usage d'habitation personnel et durable. L'interdiction de changement d'affectation et la limitation du droit de cession doivent être mentionnées au registre foncier comme restrictions de droit public à la propriété. Une vente de gré à gré avant la fin de l'aide fédérale est autorisée à condition que le prêt soit remboursé ou que la Confédération ait été libérée en tant qu'arrière-caution.

### **2.3.11                  Aliénation forcée (art. 32)**

La réalisation forcée met fin prématurément à l'aide fédérale.

## **2.4                      Organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique (art. 33 à 40)**

### **2.4.1                  Principe (art. 33)**

Le principe du soutien aux organisations d'utilité publique déjà énoncé dans l'article 1 LOG est confirmé dans cet article. La Confédération encourage la construction de logements d'utilité publique autant par le biais des organisations faîtières, que directement au travers des maîtres d'ouvrage grâce aux instruments présentés à la section 2. Dans le cadre de la LCAP, la Confédération travaille déjà en étroite collaboration avec ces organisations. Cette collaboration a fait ses preuves et doit être poursuivie conformément aux prescriptions énoncées.

Les organisations d'utilité publique doivent remplir des conditions minimales en ce qui concerne le but et son maintien, la gestion, la présentation des comptes et les statuts.

Les dispositions statutaires faisant référence au but doivent indiquer que l'organisation se consacre à la promotion des logements bon marché.

Il importe que les organisations d'utilité publique remplissent certaines exigences en matière de présentation des comptes. Selon l'art. 957 CO, les coopératives sont uniquement obligées de tenir exactement les comptes «exigés par la nature et l'étendue de (leurs) affaires». Pour ce faire, elle doivent présenter pour chaque année un inventaire, un compte d'exploitation et un bilan «complets, clairs et faciles à consulter» (art. 959 CO). Mais cela n'est pas suffisant. Les coopératives qui veulent obtenir de l'aide fédérale sont désormais tenues de présenter leurs comptes de la même façon que les sociétés anonymes (SA) au sens de l'art. 662 ss CO. Cette exigence doit figurer dans leurs statuts. Ce point fera d'ailleurs objet du contrôle des statuts. Le Conseil fédéral règle les détails.

#### **2.4.2 Instruments (art. 34)**

Cet article présente une série d'instruments permettant le renforcement de la position des organisations d'utilité publique. Ces instruments ont parfois un double but: le soutien direct aux organisations d'utilité publique, d'une part, l'aide indirecte dont bénéficient en dernier recours les occupants des logements, d'autre part.

Les instruments sont énumérés. Ils sont ensuite présentés aux art. 35 à 38.

#### **2.4.3 Cautionnements (art. 35)**

Ces derniers temps, il est devenu difficile pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique de lever sur le marché des capitaux les fonds nécessaires au financement des logements. Comme il le fait déjà, l'office peut cautionner des emprunts par obligations émis par des centrales d'émission d'utilité publique, qui mettent ensuite à disposition sous forme de prêts les fonds ainsi obtenus.

Il faut faciliter le refinancement des prêts déjà accordés, qui doivent être remboursés. Dans les prochaines années, de nombreux emprunts émis par la Centrale d'émission existante arriveront à échéance et devront être remboursés. Se pose alors le problème du refinancement pour les maîtres d'ouvrage. Afin d'éviter des pertes sur les engagements de cautionnement, il faudra leur permettre de bénéficier des nouveaux emprunts émis.

Les centrales d'émission accordent, selon let. a, des prêts aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui doivent respectivement servir à financer des logements en location à loyer modéré ou du logement en propriété à prix modéré.

Les centrales d'émission accordent, selon let. b, des prêts aux associations de propriétaires organisées dans un but d'utilité publique, qui, à leur tour, peuvent mettre cet argent à la disposition de leurs propres membres pour financer des logements en propriété. Ces prêts ne peuvent être accordés qu'aux propriétaires qui sont membres d'une organisation d'utilité publique et qui remplissent les conditions mentionnées à l'art. 28, al. 1, LOG, à savoir qu'ils disposent d'un capital propre

d'un certain montant, qu'ils perçoivent un revenu suffisant pour supporter la charge financière de la propriété, que leur fortune ne dépasse pas une limite fixée et que leur logement soit destiné à leur usage personnel. L'octroi des prêts est réglé par les statuts et le règlement intérieur des organisations participantes. Les propriétaires qui ne veulent pas adhérer à l'une d'entre elles ont toutefois la possibilité de recourir aux mesures d'encouragement énoncées à la section 3 pour construire, acheter ou rénover un logement bon marché. La centrale d'émission existante est organisée en coopérative privée qui, d'après ses statuts, est sans but lucratif.

Etant donné que les emprunts s'étendent en général sur 10 ans, il conviendrait d'autoriser les bénéficiaires à procéder au remboursement anticipé de leur emprunt, mais en leur imposant un taux d'intérêt plus élevé, une prime de risque initial ou une prime de remboursement. Les moyens ainsi dégagés pourraient alors être remis à la disposition d'un autre membre aux conditions du marché. Les gains générés par la différence de taux devraient obligatoirement servir à accroître les fonds propres des organisations et à consolider leur position.

#### **2.4.4 Arrière-cautionnements (art. 36)**

Il s'agit d'aides au financement en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les arrière-cautionnements garantissent les cautionnements accordés par les établissements de cautionnement hypothécaire auprès des instituts financiers qui assurent le financement. Il faut à cet égard veiller à une répartition appropriée des risques entre ces établissements et la Confédération. La garantie de la Confédération peut, par exemple, couvrir 70 % du montant maximum cautionné par les établissements de cautionnement hypothécaire. Les 30 % restants doivent être pris en charge par les établissements de cautionnement hypothécaire eux-mêmes. Des fonds propres minimaux sont également exigés, dont le montant sera fixé par voie d'ordonnance, de même temps que la répartition des risques entre la Confédération et les coopératives de cautionnement hypothécaire.

#### **2.4.5 Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel aux organisations faitières (art. 37)**

Actuellement, la Confédération accorde déjà des prêts à taux préférentiel aux organisations faitières pour alimenter un Fonds de roulement. Les organisations faitières mettent ensuite ces moyens à la disposition de leurs membres. Cette mesure d'encouragement a fait ses preuves et doit être maintenue. Ces prêts sont accordés sur le long terme et servent à faciliter le financement restant. Les droits et les obligations des organisations faitières quant au Fonds de roulement sont réglés par des mandats de prestations (voir art. 47 LOG).

## **2.4.6 Participations au capital (art. 38)**

Actuellement, l'office peut déjà, exceptionnellement, participer directement au capital des organisations d'utilité publique, à condition que ces dernières aient besoin de ce capital de garantie pour remplir leurs tâches. L'accent va être mis sur les participations au capital des établissements de cautionnement hypothécaire pour l'accession à la propriété.

## **2.4.7 Contrôles (art. 39)**

L'office contrôle régulièrement l'activité des organisations faitières, des centrales d'émission, des établissements de cautionnement hypothécaire et d'autres institutions concernées, qui doivent présenter leur bilan et leur compte de résultat à l'office. Leur budget peut également être vérifié. Leur rapport d'exploitation ou leur rapport annuel doit informer sur l'exploitation ainsi que sur la situation économique et financière. L'office, en tant que bailleur de fonds, a le droit de demander des informations supplémentaires.

## **2.4.8 Suspension extraordinaire des mesures d'encouragement (art. 40)**

L'office peut suspendre l'encouragement de leur activité si les organisations d'utilité publique ne remplissent plus les exigences requises aux art. 33 ou 39. On souligne ainsi le fait que seuls ceux qui respectent les prescriptions établies peuvent bénéficier de l'aide fédérale.

## **2.5 Recherche (art. 41 et 42)**

### **2.5.1 Promotion de la recherche (art. 41)**

La recherche en matière de logement menée depuis plus de 20 ans dans le cadre de la LCAP a fait ses preuves en apportant des bases de réflexion et de décision, des informations et des connaissances. Les publications parues dans le Bulletin du logement, dans les Rapports de travail sur le logement et sur Internet ont permis de diffuser les résultats obtenus auprès du public intéressé. Les travaux de recherche dans le cadre de la LCAP ont été à l'origine de plusieurs innovations en matière de logement. Etant donné l'importance du logement, des moyens financiers investis et vu la complexité du marché, il est nécessaire de poursuivre l'activité de recherche.

Les objectifs fixés, comme l'offre suffisante de logements pour les personnes et les ménages qui connaissent des difficultés économiques ou sociales et l'amélioration de la qualité des logements en général, ne pourront être atteints que si la recherche sur le marché du logement fournit les données indispensables servant de bases de réflexion et de décision.

La recherche en matière de logement doit notamment permettre d'améliorer la transparence du marché, l'offre de logements et l'environnement de l'habitat. Il s'agit de mieux connaître les processus du marché, les facteurs de coût du logement et les

structures de la propriété. Les statistiques sur l'évolution du marché doivent être préparées, traitées puis diffusées. Les besoins en nouvelles formes d'habitat doivent être étudiés. Dans ce contexte, la recherche doit s'attacher à la compréhension des problèmes existants et à la proposition de solutions pour les résoudre.

La recherche en matière de logement porte sur un large éventail de thèmes. Les priorités sont fixées par la Commission fédérale du logement (CFL) et inscrites dans les programmes de recherche pluriannuels. L'attribution, la coordination, l'encadrement et le suivi des mandats de recherche sont assurés par le service de l'office, qui est compétent en la matière, en collaboration avec des experts externes. Ce service s'occupe également de l'échange de connaissances avec les institutions nationales et internationales ainsi que de la publication des résultats obtenus.

L'office mène ses propres activités de recherche, mais il attribue en premier lieu des mandats de recherche externes à des instituts privés ou publics ou encore à des experts indépendants.

Par ailleurs, l'office peut participer au financement d'autres projets de recherche, notamment des autres offices fédéraux, des cantons, des communes et le cas échéant des personnes privées.

Le soutien aux projets pilotes et aux projets exemplaires doit avoir sa place dans la future politique d'encouragement. C'est pourquoi on prévoit expressément de soutenir les projets exemplaires présentant un caractère novateur et durable par l'octroi de prêts sans intérêt ou à taux préférentiel et de cautionnements.

Il s'agit d'encourager des projets qui, d'un point de vue qualitatif, constituent des modèles pour tout le secteur du logement (favorisant, p. ex., les économies d'énergie, les nouvelles formes d'habitat ou la réaffectation et la reconversion de locaux). Chaque année, une partie des moyens alloués à l'encouragement doit être consacrée à ces projets pilotes.

L'office veille au contrôle des mandataires et des bénéficiaires. Les mandats et les projets doivent faire l'objet d'un suivi approprié et d'une évaluation scientifique.

La recherche en matière de logement ne doit pas rester isolée, mais doit être menée avec d'autres institutions qualifiées. L'échange de connaissances qui se fait avec d'autres organisations tant nationales qu'internationales revêt une importance toute particulière. A l'échelon national, il convient de favoriser les échanges avec d'autres services fédéraux, cantonaux ou municipaux, universités, hautes écoles et autres intéressés. Il en va de même à l'échelle internationale, auprès des organisations avec lesquelles des échanges d'informations et de connaissances existent d'ores et déjà (p. ex., ONU-Habitat, Commission économique pour l'Europe (CEE) de l'ONU, Conseil de l'Europe et European Network of Housing Research) et doivent être maintenus.

### **2.5.2 Obligation de fournir des renseignements (art. 42)**

Les personnes physiques et morales de droit privé et de droit public sont tenues de fournir les informations nécessaires à la recherche, sous réserve qu'elles n'aillent pas à l'encontre d'intérêts privés ou publics prépondérants. Ces renseignements doivent être fiables et fidèles, transmis gratuitement et assez rapidement. La LCAP prévoit déjà une telle obligation, qui s'est révélée utile et a été facilement exécutée.

Même dans le cadre de la recherche, on doit en principe observer les prescriptions de la Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (Loi sur la protection des données, LPD, RS 235.1). L'office veille à ce que la procédure soit transparente, qu'elle ménage et protège le plus possible la personnalité des personnes concernées et qu'elle occasionne le moins de dépenses possibles pour ces dernières. Les informations servant à la recherche, à la statistique et à la planification ne sont transmises que sous forme anonyme. Les données anonymes peuvent être publiées sans autorisation préalable des personnes concernées.

## **2.6 Financement et émoluments (art. 43 à 45)**

### **2.6.1 Mise à disposition de moyens financiers (art. 43)**

On prévoit que l'Assemblée fédérale adopte les moyens financiers nécessaires à la charge du compte financier par le biais de crédits d'engagement pluriannuels. Cela concerne les prêts sans intérêt ou à taux préférentiel visés à l'art. 11, let. a, à l'art. 23, let. a et à l'art. 34, let. c, LOG, les participations au capital visées à l'art. 34, let. d, LOG ainsi que les cautionnements et les arrière-cautionnements visés à l'art. 11, let. b, à l'art. 23, let. b et à l'art. 34, let. a et b. Les moyens destinés à la recherche ou à l'indemnisation dans le cadre des mandats de prestations n'entrent pas dans les crédits-cadre, mais figurent dans le budget annuel. Les crédits-cadre seront proposés dans un message du Conseil fédéral sous la forme d'un arrêté fédéral simple qui n'est pas soumis au référendum. Cela donne au Conseil fédéral la compétence de prendre des mesures en vertu de la loi et dans la limite des crédits annuels votés par le Parlement et de prendre les engagements nécessaires à ces mesures. Le premier de ces crédits-cadre devrait entrer en vigueur en même temps que la nouvelle loi.

### **2.6.2 Emoluments (art. 44)**

On prévoit que l'office et les services chargés de l'exécution de la loi peuvent prélever des émoluments raisonnables et modérés pour les décisions qu'ils rendent et les prestations complémentaires qu'ils fournissent. Les émoluments sont versés en contrepartie de certaines prestations de l'Etat. Ils sont établis selon les principes de la couverture des coûts, de la proportionnalité et de l'égalité de droit. Ils doivent être proportionnels aux prestations fournies. Leur tarif doit être fixé selon un barème et des critères matériels objectifs et ne doit pas prévoir des variations arbitraires. Ils doivent être comparables dans différents cas de figures, que ces cas soient importants ou insignifiants. Une requête de subventionnement ne doit en aucun cas être rendue impossible ou difficile du seul fait de l'importance des émoluments. Le Conseil fédéral fixe le montant de ces émoluments.

### **2.6.3 Exemption d'émoluments (art. 45)**

Les mentions inscrites au registre foncier ainsi que leur modification ou leur radiation sont exemptées d'émoluments. Sans avoir elles-mêmes d'effet en termes de droit, elles servent à signaler des faits qui, eux, ont des conséquences sur le plan du

droit, indépendamment de leur inscription. Il s'agit de protéger les acquéreurs qui doivent être informés des obligations liées à l'aide fédérale.

L'art. 20 LOG établit pour les logements en location que la Confédération jouit, afin de garantir le maintien de l'affectation, de droits d'emption et de préemption à hauteur de la valeur de rendement et que ces droits doivent être mentionnés au registre foncier comme restrictions de droit public à la propriété. De même, l'art. 31 prévoit pour les logements en propriété que l'interdiction du changement d'affectation et la limitation du droit de cession sont mentionnées au registre foncier comme restrictions de droit public à la propriété. Ces mentions, qui sont exigées par la Confédération, ne doivent donc pas occasionner de frais supplémentaires.

Les extraits du registre foncier et du registre du commerce, dont l'office a besoin pour remplir ses tâches, sont également exemptés d'émoluments. En effet, pour obtenir des informations sur la situation dans des cas de mutation, de succession ou de modification de parcelles, par exemple, l'office a besoin de ces extraits. Ces derniers ne doivent donc pas occasionner de frais supplémentaires.

## **2.7 Exécution (art. 46 à 53)**

### **2.7.1 Compétence (art. 46)**

Il incombe au Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance (al. 1).

L'office est responsable de l'exécution de la nouvelle loi (al. 2). L'art. 10 de l'Ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie (Org DFE, RS 172.216.1) désigne l'OFL comme étant le centre de compétences de la Confédération en matière de politique du logement.

Une coopération entre l'office et les services cantonaux s'occupant du logement est prévue. Dans les grandes villes ou agglomérations urbaines, les communes sont également concernées. D'ailleurs, la présente loi prévoit expressément une coopération avec les organisations d'utilité publique qui assument certaines tâches d'exécution. A cet effet, l'al. 3 prévoit que l'office coordonne l'exécution de la nouvelle loi avec les différentes instances.

Pour la coopération entre la Confédération et les cantons, on doit veiller à simplifier les choses. Lorsque les cantons édictent des lois cantonales ayant trait à la LOG et sont prêts à engager des moyens financiers, on peut rechercher, par souci d'efficacité, une certaine harmonisation afin d'éviter les doublons et les recouvrements.

### **2.7.2 Délégation des tâches d'exécution, mandats de prestations (art. 47)**

Actuellement, il existe plusieurs mandats de prestations avec différentes organisations faitières. C'est dans ce cadre, que les organisations faitières accomplissent, sur mandat de la Confédération, des tâches de contrôle des prêts, de participation à l'assainissement, de conseil ou d'organisation de cours de formation continue et de perfectionnement. La délégation des tâches d'exécution aux organisations faitières s'est jusqu'à présent avérée efficace et doit être développée. Cet article confirme que

la Confédération va continuer de confier ces tâches d'exécution non seulement aux organisations faitières, mais également aux établissements de cautionnement hypothécaire, aux centrales d'émission et aux autres institutions concernées et conclure avec elles des mandats de prestations.

Il s'agit là de déléguer à des tiers une tâche publique. Les organisations mandatées doivent donc observer les principes du droit public dans l'exercice de leur activité. Elles acquièrent également des compétences décisionnelles puisque les demandeurs doivent déposer leur demande directement auprès d'elles. Aussi, les rapports entre les organisations et les demandeurs sont-ils régis par les règles de droit public, ce qui inclut les voies de droit.

Les organisations faitières sont des personnes juridiques qui rassemblent en leur sein un certain nombre de maîtres d'ouvrage d'utilité publique et dont l'activité s'étend en général à toute la Suisse. Celles qui existent actuellement comptent plus d'une centaine de membres. Cette taille favorise la coopération et permet une certaine harmonisation.

Les mandats de prestations déterminent la nature, l'ampleur et la rétribution des prestations fournies par les mandataires ainsi que les modalités du rapport périodique, du contrôle de la qualité, de l'établissement du budget et de la présentation des comptes. Les exigences servent à garantir que les tâches déléguées soient accomplies au mieux.

### **2.7.3 Evaluation (art. 48)**

Conformément à l'art. 170 Cst., les mesures prises par la Confédération doivent être évaluées et contrôlées quant à leur efficacité. Il en va de même pour l'engagement public dans l'encouragement du logement bon marché. L'impact et l'efficacité des nouvelles réglementations doivent donc être périodiquement évalué et contrôlé. Le Conseil fédéral veille à ce que cette évaluation scientifique soit effectuée et, une fois les résultats obtenus, le département qui en est responsable lui présente un rapport et lui soumet des propositions pour la suite.

### **2.7.4 Commission fédérale du logement (art. 49)**

La Commission fédérale pour la construction de logements (CFCL), devenue Commission fédérale du logement (CFL), reste l'organe consultatif de la Confédération en matière de logement. Elle a surveillé les effets de la LCAP, donné son avis en relation avec les propositions de crédits et les mesures prises dans le cadre de cette loi, observé l'évolution du secteur du logement et présenté au Conseil fédéral ainsi qu'au département fédéral compétent des propositions relatives aux modifications de loi et aux mesures d'exécution. Elle a également examiné les questions concernant le logement en général, que lui soumettaient le Conseil fédéral, le Département fédéral de l'économie (DFE) ou l'OFL. Elle a de même pris l'initiative, dans le cadre de ses attributions, d'examiner certaines questions sur le logement et d'en faire des propositions au Conseil fédéral. Elle est composée de 20 membres nommés par le Conseil fédéral et représentant les cantons, les entrepreneurs et financiers, les scientifiques, les locataires, les bailleurs et propriétaires.

Sous le régime de la LCAP, la CFCL a mené une activité efficace. Elle doit être maintenue dans le cadre de la nouvelle loi. On prévoit que la commission, sous le nouveau nom de «Commission fédérale du logement» (CFL) continue de jouer son rôle d'organe consultatif du Conseil fédéral en matière de logement. Elle surveillera les effets de la loi, observe les évolutions du marché et soumettra au Conseil fédéral ainsi qu'au département compétent des propositions relatives aux modifications de loi et aux mesures d'exécution. Elle suivra également l'évolution du droit du bail et prendra en charge des tâches assumées auparavant par la Commission fédérale pour la recherche sur le logement (CRL), dont le mandat a pris fin le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Le Conseil fédéral nomme les membres et veille à assurer une représentation paritaire des milieux intéressés, afin que tant les intérêts des locataires que ceux des bailleurs soient représentés. Cela signifie que la CFL défendra autant les intérêts du côté de la demande (locataires) que ceux du côté de l'offre (bailleurs et propriétaires). L'office continuera de tenir le secrétariat.

### **2.7.5 Protection des données (art. 50)**

La LCAP ne contenait pas de base légale pour réglementer le traitement des données. Une modification de l'ordonnance relative à la LCAP, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998, a permis d'y introduire un article sur la protection des données. Mais selon les principes de la Loi sur la protection des données, les principales dispositions régissant la protection des données doivent être formellement inscrites dans les lois. La LCAP a donc ensuite été complétée avec l'art. 62a intitulé «Traitement des données», qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2000. Cet article est repris en substance dans la nouvelle loi.

L'office est autorisé à demander et à utiliser les données nécessaires à l'application de la loi. Il est donc amené à traiter des données sensibles et personnelles concernant la santé ou des mesures d'aide sociale. L'utilisation de ces données est strictement réglementée. Elles ne servent qu'à l'examen du droit à l'aide fédérale. Elles sont confidentielles et ne peuvent être transmises à des tiers que sous certaines conditions énumérées à l'al. 2.

L'office n'est en effet habilité à communiquer des données à des tiers que si l'exécution de la loi l'exige et que le requérant en apporte la preuve. Pour les données sensibles, l'autorisation préalable de la personne concernée est indispensable.

Les données qui ne sont pas sensibles peuvent être rendues accessibles aux tiers mentionnés au moyen d'une procédure d'appel informatisée. Cette procédure facilite la collaboration entre l'office et les services cantonaux compétents dans le cadre de l'application de la loi.

Il incombe au Conseil fédéral de régler par des dispositions d'exécution l'exploitation du système d'information, la responsabilité du traitement des données, les catégories des données à saisir ainsi que leur durée de conservation, l'accès aux données, les autorisations de traitement et la sécurité des données.

## **2.7.6 Sanctions de droit administratif (art. 51)**

Si les autorités sont induites en erreur par des indications inexactes ou par l'altération ou la dissimulation de certains faits, ou encore si on tente de le faire, l'assurance ou le versement de l'aide fédérale devra être refusé et les prestations déjà versées devront être remboursées. Cette règle qui figure déjà dans la LCAP, s'est révélée efficace. Elle est donc reprise et complétée par l'«altération de faits». Il s'agit d'infractions mineures face auxquelles l'office réagit en refusant l'aide fédérale et en exigeant le remboursement des prestations déjà versées.

Les personnes qui se sont rendues coupables d'une infraction aux art. 37 et 38 LSu sont non seulement exclues de l'aide fédérale prévue par la présente loi, mais également exclues de l'aide fédérale prévue par d'autres dispositions et écartées lors de l'adjudication de travaux de la Confédération.

## **2.7.7 Dispositions pénales (art. 52)**

L'art. 52 de la présente loi renvoie aux art. 37 à 39 LSu. Ces dispositions permettent d'uniformiser les éléments constitutifs de l'infraction.

L'art. 37 LSu établit que les dispositions des art. 14 à 18 de la Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (Loi sur le droit pénal administratif, DPA, RS 313.0) s'appliquent à l'escroquerie en matière de prestations et de contributions, aux faux dans les titres, à l'obtention frauduleuse d'une constatation fausse, à la suppression de titres et à l'entrave à l'action pénale.

L'art. 38 LSu prévoit que la personne qui, dans une procédure relative à une aide ou à une indemnité, fournit intentionnellement des informations inexactes ou incomplètes dans le but d'obtenir un avantage illégitime, est punie de l'amende. C'est l'aspect intentionnel qui est ici répréhensible. L'amende est prononcée conformément aux dispositions du code pénal. Selon l'art. 106 CP, son montant ne peut dépasser 5000 francs. Si la personne en question a agi en vue de réaliser un gain, cette limite n'est plus valable.

L'art. 39, al. 1, LSu dispose que les infractions visées aux art. 37 et 38 LSu sont poursuivies et jugées en vertu de la Loi sur le droit pénal administratif (DPA) par l'office, qui est compétent sur le fond, sous réserve que le Conseil fédéral n'ait déclarée une autre unité administrative compétente. Selon l'art. 39, al. 2, LSu, les organismes et les services cantonaux qui assurent l'exécution des actes normatifs fédéraux relatifs aux aides et aux indemnités sont tenus d'informer les autorités compétentes dès qu'ils ont connaissance d'infractions visées à l'art. 37 ou 38 LSu.

## **2.7.8 Mesures extraordinaires (art. 53)**

En cas de force majeure, pour des programmes d'assainissement qui s'imposent, l'office peut renoncer, totalement ou partiellement, au remboursement des prêts accordés et honorer avant terme les cautionnements en renonçant à son droit de recours en tant que caution si cela permet de réduire globalement les risques encourus par la Confédération. La contribution de la Confédération à l'assainissement

n'est possible que si les pertes ainsi occasionnées sont moindres que celles entraînées par une aliénation forcée.

## **2.8 Procédure et voies de droit (art. 54 à 57)**

### **2.8.1 Contrôle des loyers (art. 54)**

Les contrats de bail qui lient les locataires et les bailleurs tombent en principe sous le coup du droit privé, même s'il y a aide fédérale selon la section 2 de la LOG. Les contrats de bail sont donc soumis à l'art. 253 ss. CO, sous réserve de l'art. 253*b*, al. 3, CO, selon lequel les dispositions sur la contestation des loyers abusifs ne sont pas valables pour les logements qui bénéficient de mesures d'encouragement et dont les loyers sont officiellement contrôlés. L'art. 2 de l'Ordonnance fédérale du 9 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF; RS 221.213.11) fait que les logements qui bénéficient de mesures d'encouragement et dont les loyers sont officiellement contrôlés ne tombent que sous le coup des art. 253 à 268*b*, 269, 269*d*, al. 3, 270*e* et 271 à 274, CO ainsi que des art. 3 à 10 et 20 à 23, OBLF. Ces dispositions évitent un double contrôle des loyers selon différents critères et ainsi aussi des décisions contradictoires. Ici, il est établi que les logements faisant l'objet de l'aide fédérale selon la section 2 de la LOG sont soumis à un contrôle des loyers par l'office pendant la durée de l'aide. C'est donc l'office qui fixe les modalités de ces loyers. Il en limite le montant par des normes de droit public. Les règles du CO sur la fixation des loyers ne sont donc pas applicables.

En principe, le contrôle des loyers s'exerce sur l'ensemble de l'immeuble. Pour les grands immeubles locatifs, où une partie seulement des logements fait l'objet de l'aide fédérale, les autres logements sont également soumis au contrôle des loyers. Les maîtres d'ouvrage qui bénéficient des mesures d'encouragement s'engagent à construire des logements bon marché pour des groupes de population défavorisés et donc à maintenir les loyers à un niveau peu élevé en se basant uniquement sur les coûts. Ils ont donc tout intérêt à ce que, dans un même immeuble, les mêmes règles s'appliquent à tous les loyers. Le contrôle des loyers exercé sur l'ensemble de l'immeubles permet en outre, le cas échéant, de transférer sur d'autres logements la réduction d'intérêt consentie sur les prêts.

Une exception à ce principe peut être faite avec l'accord de l'office pour les maîtres d'ouvrage qui excluent d'emblée certaines catégories de logements des mesures d'encouragement dont ils bénéficient. Pour ces logements à part s'appliquent les dispositions du code des obligations.

Dans l'al. 2, la procédure de contrôle des loyers est réglée comme suit: pour les logements faisant l'objet de l'aide fédérale dans le cadre de la LCAP ou dans celui de la section 2 de la nouvelle loi, la fixation des loyers et les adaptations de loyers ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure auprès des autorités de conciliation au sens des dispositions du CO. Les voies de droit prévues pour les locataires consistent donc en une procédure spécifique. Sous le régime de la LCAP, elles sont réglées à l'art. 17*a* de l'ordonnance relative à la LCAP (OLCAP), qui ne fait qu'établir que les locataires peuvent faire contrôler simplement et gratuitement par l'office la conformité des loyers et des adaptations de loyer.

Les voies de droit sont réglées dans la nouvelle loi et de manière plus approfondie. Les locataires disposent d'une procédure de recours ordinaire administrative. Ils

peuvent en effet demander à tout moment un contrôle des loyers. S'il s'avère, lors de ce contrôle, que les loyers sont conformes, l'office en informe les locataires. Mais, si au contraire, il s'avère que les loyers ne sont pas conformes, l'office impose aux bailleurs de corriger la situation. Il s'agit avant tout d'informer les parties et de trouver un accord entre elles. Les requêtes doivent donc être traitées sur le mode de la conciliation. Faute d'accord, l'office tranche en rendant une décision. Cette décision peut, à son tour, être attaquée devant la Commission de recours du DFE dans un délai de 30 jours et par voie de recours ordinaire.

La disposition de l'al. 3 correspond à celle de l'art. 274d CO. A l'instar de la procédure devant les autorités de conciliation, la procédure devant l'office est gratuite, sauf en cas de procédure abusive.

Pour les frais accessoires, ce sont les autorités de conciliation au sens des dispositions du CO qui sont compétentes. Tel était le cas jusqu'en 1998 sous le régime de la LCAP, mais, dans un arrêt du 2 juillet 1998, le Tribunal fédéral a décidé que les frais accessoires devaient également être contrôlés par l'OFL pour les logements LCAP (ATF 124 III 463 ss). Dans les années qui ont suivi, la plupart des contestations relatives aux frais accessoires ont été réglées par un accord devant les autorités de conciliation. Dans les cas où les autorités de conciliation se sont déclarées incompétentes ou où les parties ne sont parvenues à aucun accord, c'est l'OFL qui est ensuite intervenu pour procéder au contrôle. Avec la LOG, on assiste à un retour à la pratique en vigueur avant 1998, qui s'était révélée efficace. Le loyer et les frais accessoires sont clairement séparés: les mesures d'encouragement visent exclusivement sur la réduction du loyer. Ce sont les dispositions du CO qui s'appliquent pour la différenciation des frais accessoires. Un contrôle séparé des loyers et des frais accessoires apparaît donc comme opportun et conforme au droit. De plus, il est dans l'intérêt des parties de pouvoir s'adresser à des autorités de proximité plutôt qu'à une autorité lointaine pour régler la question du contrôle des frais accessoires. Il est donc finalement prévu que le contrôle des frais accessoires incombe aux autorités de conciliation au sens de l'art. 274a CO.

## **2.8.2                    Traitement des demandes par des tiers mandatés (art. 55)**

Les demandes d'arrière-cautionnements selon les art. 26 et 36 LOG et les demandes de prêts sans intérêt ou à taux préférentiel selon l'art. 37 LOG sont traitées par les organisations faîtières et les établissements de cautionnement hypothécaire. Des demandes de prêts sans intérêt ou à taux préférentiel selon l'art. 24 LOG peuvent également être traitées par d'autres institutions mandatées. La procédure se déroule conformément aux dispositions de la loi sur les subventions, comme pour le traitement des demandes par l'office.

Ce sont donc des organisations faîtières, des établissements de cautionnement hypothécaire ou d'autres institutions ne faisant pas partie de l'administration fédérale, qui accordent des prêts ou des arrière-cautionnements aux personnes qui en font la demande. Il s'agit là d'un transfert de tâches publiques à des tiers qui se voient conférer des compétences décisionnelles. Les demandes doivent alors être déposées auprès de ces organisations. La procédure se déroule comme suit:

- conformément aux art. 26 et 36 LOG, l'office garantit par des arrièrecautiionnements les financements d'immeubles cautionnés par les établissements de cautionnement hypothécaire. Ce sont donc les établissements de cautionnement hypothécaire qui apportent leur cautionnement auprès des établissements financiers qui ont accordés des prêts hypothécaires aux propriétaires et aux maîtres d'ouvrage. Les personnes qui en font la demande doivent donc s'adresser aux établissements de cautionnement hypothécaire, qui examineront leur demande et vérifieront que toutes les conditions techniques et financières sont remplies pour pouvoir l'approuver. Les tâches de ces établissements de cautionnement hypothécaire sont décrites dans les mandats de prestations;
- conformément à l'art. 37 LOG, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique reçoivent des prêts sans intérêt ou à taux préférentiel. Ces prêts ne sont pas accordés directement par l'office, mais par l'intermédiaire d'organisations faitières qui sont chargées de mettre ces fonds à la disposition des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les personnes qui en font la demande doivent donc s'adresser aux organisations faitières qui examineront leur demande pour pouvoir l'approuver. Les tâches de ces organisations faitières, notamment la tâche de l'examen des demandes et la compétence en matière de décision, ainsi que les modalités de surveillance et de contrôle sont décrites dans les mandats de prestations;
- il en va de même pour les demandes de prêts sans intérêt ou à taux préférentiel conformément à l'art. 24 LOG, qui sont traitées par d'autres institutions chargées de la promotion de l'accession à la propriété de logements bon marché et mandatées par l'office.

Cette procédure ne s'applique pas aux prêts des centrales d'émission au sens de l'art. 35 LOG.

### **2.8.3 Voies de droit (art. 56)**

Pour les aides indirectes au sens des art. 24, 26, 36 et 37 LOG, on peut recourir contre les décisions des organisations faitières, des établissements de cautionnement hypothécaire et des autres institutions concernées auprès de l'office dans un délai de 30 jours après la notification (al. 1). La procédure de recours contre les décisions des organisations qui ne font pas partie de l'administration fédérale, mais qui disposent de compétences relevant du droit public pour assumer des tâches qui leur ont été confiées, est soumise aux dispositions de la Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) (art. 1, al. 1, let. e, et art. 47, al. 1, let. b et c, PA).

On peut recourir contre les décisions de l'office auprès de la Commission de recours du DFE (REKO/EVD) dans un délai de 30 jours après notification (art. 44 ss. et art. 71a PA). Le recours doit être déposé en double exemplaire auprès de la REKO/EVD, accompagné en annexe de la décision de l'office et des pièces servant de preuves dans la mesure où le recourant en possède. Il doit contenir la requête, les motifs invoqués avec mention des pièces servant de preuves ainsi que la signature du plaignant ou de son représentant. Le recours représente une voie de droit complète. Les motifs invoqués peuvent être la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète

des faits pertinents et l'inopportunité (art. 49, let. a, b et c PA). En cas de besoin, l'assistance judiciaire peut être demandée à la condition que la cause ne soit pas dénuée de totale chance de succès. Le recours est en principe justifié si le recourant est concerné par la décision contestée et s'il a un intérêt digne d'être protégé à ce que cette décision soit suspendue ou modifiée (art. 48, let. a, PA).

On peut également recourir contre les décisions rendues sur recours de l'office auprès de la Commission de recours du DFE.

Dans l'al. 3, il est prévu que, pour le reste, les dispositions générales sur la procédure fédérale s'appliquent.

#### **2.8.4 Contestations relatives aux mandats de prestations (art. 57)**

Conformément à l'art. 47, l'office peut attribuer certaines tâches d'exécution aux organisations faitières, aux établissements de cautionnement hypothécaire, aux centrales d'émission ainsi qu'aux autres institutions concernées et conclure avec celles-ci des mandats de prestations. Ces mandats de prestations déterminent la nature, l'ampleur et la rétribution des prestations fournies par les mandataires ainsi que les modalités du rapport périodique, du contrôle de la qualité, de l'établissement du budget et de la présentation des comptes. En cas de contestation portant sur le respect du contrat, la Commission de recours du DFE rend une décision en tant que commission d'arbitrage.

### **2.9 Dispositions finales (art. 58 à 61)**

#### **2.9.1 Abrogation du droit en vigueur (art. 58)**

La Loi fédérale du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements (RS 842) et l'Arrêté fédéral du 11 mars 1971 relatif à de nouvelles mesures visant à encourager la construction de logements (RS 842.01) sont abrogés.

En vertu de l'art. 7 de la Loi fédérale du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements, la Confédération a versé des contributions aux intérêts sur le capital engagé pour l'ensemble des investissements nécessaires à la construction de logements locatifs, y compris les coûts fonciers. En vertu de l'art. 13 de la même loi, la Confédération a également accordé des cautionnements à hauteur de 40 % des frais d'investissement pour les projets de construction pour lesquels elle versait déjà des contributions aux intérêts sur le capital engagé. Ces versements se sont poursuivis jusqu'au 31 décembre 1974 (voir art. 21, al. 2, de cette loi).

L'Arrêté fédéral du 11 mars 1971 relatif à de nouvelles mesures visant à encourager la construction de logements a autorisé l'octroi de 400 millions de francs supplémentaires pour l'encouragement à la construction de logements en vertu de la loi fédérale du 19 mars 1965.

L'aide fédérale accordée sous le régime de ces deux textes législatifs a désormais pris fin et les liens qui existaient entre la Confédération et les bénéficiaires de cette aide sont définitivement révolus.

## 2.9.2

### Dispositions transitoires (art. 59)

Le dispositif d'encouragement de la LOG doit remplacer celui de la LCAP, même si la LCAP reste en vigueur. Les engagements de paiement et de remboursement découlant de l'exécution de la LCAP vont encore durer 25 ans. La LCAP continue donc de s'appliquer pour ces engagements.

Les dispositions transitoires sont prévues dans six alinéas.

Selon l'al. 1, les demandes qui ont été déposées avant l'entrée en vigueur de la LOG, mais qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision quant à l'octroi de l'aide fédérale, sont traitées en application du nouveau droit.

Selon l'al. 2, l'aide fédérale conformément à la LOG peut être rapidement accordée, sur présentation d'une demande, pour les logements dont les travaux de construction auront commencés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Selon l'al. 3, la LCAP s'applique encore aux mandats de recherche qui ont été attribués avant l'entrée en vigueur de la LOG.

Dans l'al. 4, on confirme que la Commission fédérale pour la construction de logements sera remplacée par la Commission fédérale du logement dès l'entrée en vigueur de la LOG.

Selon l'al. 5, les nouvelles prescriptions sur le contrôle des loyers s'appliquent aux litiges survenant dans des immeubles locatifs soumis à la LCAP dès l'entrée en vigueur de la LOG. Cela signifie notamment que, dès lors, l'examen des frais accessoires incombera aux autorités de conciliation conformément aux dispositions du code des obligations. Seuls les litiges portant sur les frais accessoires qui sont déjà en cours de règlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi seront réglés par l'office, ce qui permet de ne pas avoir à transférer à d'autres autorités les pièces et les documents des procédures en cours.

L'al. 6 introduit une règle spéciale pour les cautionnements accordés par le Confédération en vertu de la LCAP. Dans le cadre de mesures d'assainissement financier, la Confédération peut honorer avant terme les cautionnements qu'elle a accordés pour des immeubles locatifs en vertu de la LCAP et renoncer à son droit de recours en tant que caution si cela permet de réduire globalement les risques qu'elle encoure (let. a), si les autres créanciers impliqués déclarent un abandon de créance substantiel (let. b) et si le propriétaire engage et investit de nouveaux moyens pour le financement (let. c). Ces dispositions garantissent une certaine symétrie entre les investisseurs créanciers quant aux pertes qu'ils auront à supporter.

## 2.9.3

### Prêts accordés en vertu de l'ancien droit (art. 60)

Conformément à l'Arrêté fédéral du 7 octobre 1947 encourageant la construction de logements pour le personnel de la Confédération, 946 millions de francs de prêts hypothécaires ont été accordés aux 157 coopératives immobilières pour le personnel de la Confédération. Or, cet arrêté fédéral a été abrogé en 1993. Ces prêts sont administrés par l'Administration fédérale des finances (AFF). Comme les coopératives du personnel fédéral ne peuvent plus bénéficier de nouveaux prêts de la caisse de pension, l'AFF n'a pratiquement plus de liens avec ces dernières. La gestion des prêts de coopératives ne constitue pas non plus une tâche essentielle pour l'AFF. Cette tâche relève en effet de la compétence de l'office, qui, en tant que centre de

compétences pour les questions de logement, est chargé de la promotion des coopératives de construction de logements d'utilité publique. A l'entrée en vigueur de la LOG, l'administration de ces prêts sera donc déléguée à l'office. L'art. 60 LOG constitue la base légale de ce transfert de compétence.

## **2.9.4 Référendum et entrée en vigueur (art. 61)**

Cette disposition précise que la nouvelle loi est sujette au référendum facultatif et qu'il incombe au Conseil fédéral de fixer la date de son entrée en vigueur.

# **3 Modification de la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements**

## **3.1 Généralités**

L'abaissement des loyers prévu par la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP, RS 843) s'étend sur une durée de 25 ans. C'est dans ce délai que les avances accordées pour l'abaissement des loyers initiaux doivent être remboursées grâce aux montants perçus de la progression des loyers. Comme l'indiquait à son époque le Conseil fédéral dans son message sur la LCAP<sup>16</sup>, le législateur savait déjà alors qu'en cas de perturbations sur le marché et de stagnation des revenus, les augmentations périodiques de loyers ne pourraient pas être pratiquées ni les avances remboursées comme prévu. Il a donc introduit dans l'art. 40 LCAP la possibilité de prolonger le délai de remboursement pour le fixer à 30 ans et de faire remise aux propriétaires de logements locatifs LCAP des avances et des intérêts encore dus après cette période.

Dans le train de mesures d'assainissement<sup>17</sup> qui a été soumis à l'Assemblée fédérale, une modification de l'art. 40, al. 2 LCAP avait déjà été proposée pour rendre possible la remise des avances avant l'expiration du délai de 30 ans si la situation sur le marché du logement l'exigeait et si les pertes occasionnées par les engagements de cautionnement ou d'endettement pouvaient être évitées ou du moins réduites ou si les immeubles pouvaient faire l'objet d'une aliénation forcée (FF 1999 III). Cette modification a été adoptée par les deux Chambres fédérales à la très grande majorité et est entrée en vigueur le 15 mars 2000 (RO 2000 618, 619).

Outre cette modification qui autorise la remise des avances et des intérêts avant l'expiration du délai de 30 ans, une précision de l'art. 40, al. 2, LCAP concernant la remise des avances et des intérêts après une période de 30 ans s'imposait, et ce d'autant plus que les premières aides fédérales accordées depuis l'entrée en vigueur de la LCAP le 1<sup>er</sup> janvier 1975 arrivent à échéance. En comptant la prolongation de cinq ans, les aides fédérales accordées en 1975 prennent fin en 2005. A cette date, il faut

<sup>16</sup> Message du Conseil fédéral du 17 septembre 1973 relatif à la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements; FF 1973 II.

<sup>17</sup> Message du Conseil fédéral du 24 février 1999 relatif à l'arrêté fédéral sur les mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de l'encouragement à la construction et à l'accèsion à la propriété de logements; FF 1999 III.



la Confédération peut en exiger toujours le remboursement et, le cas échéant, recourir à l'aliénation forcée, même après 30 ans.

### **3.2.2 Art. 45**

La nouvelle teneur de cet article permet de mettre fin à la surveillance officielle en même temps qu'à l'aide fédérale à la conclusion d'un contrat d'annulation. L'Office fédéral du logement exerce donc un contrôle sur les loyers tant que les logements concernés font l'objet de l'aide fédérale. Dès que la Confédération n'y est plus engagée, la fixation des loyers et le contrôle des abus éventuels sont soumis aux prescriptions du titre huitième du code des obligations (CO; RS 220).

La surveillance fédérale prend également fin avec l'aide fédérale lorsque la Confédération fait remise des avances et des intérêts (art. 40).

### **3.2.3 Art. 46, al. 1, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> phrases**

Les logements faisant l'objet de l'aide fédérale sont en principe soumis à une obligation de maintien du but pendant une période de 25 ans. La modification proposée introduit une forme de souplesse dans la règle établie en réduisant le délai minimum de la fin de l'aide fédérale et de l'obligation du maintien de l'affectation par la conclusion d'un contrat d'annulation à 15 ans. Il est impossible de renoncer à ce délai minimum parce que les locataires potentiels (personnes seules, familles ou communauté d'habitation), qui respectent les limites de revenu et de fortune ainsi que les prescriptions d'occupation, ont droit à l'abaissement supplémentaire I pendant 15 ans à partir du début de l'aide fédérale. Les intérêts des locataires pouvant bénéficier de logements bon marché sont ainsi protégés. En outre, au moment de la conclusion du contrat d'annulation, plus aucun locataire potentiel ne doit avoir droit à l'abaissement supplémentaire II (personnes âgées, personnes handicapées, personnes ayant besoins de soins, personnes soignantes et personnes en formation) conformément à l'ordonnance du 30 novembre 1981 relative à la LCAP (RS 843.1), sachant que l'abaissement supplémentaire II est accordé pendant 25 ans à partir du début de l'aide fédérale.

La fin avant terme de l'aide fédérale conclue d'un commun accord entre la Confédération et les propriétaires n'est néanmoins possible que si, à cette date, les avances et leurs intérêts sont remboursés et la Confédération libérée en tant que caution. La surveillance officielle prend alors également fin en même temps que l'aide fédérale (art. 45).

### **3.2.4 Art. 65, al. 5**

Le nouvel alinéa de cet article vient compléter les dispositions transitoires de la LCAP en indiquant la date butoir qui marque la fin de l'encouragement LCAP et le début de l'octroi de l'aide fédérale en vertu de la nouvelle loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modéré. L'aide fédérale selon la LCAP a encore été promise jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002 sous forme d'abaissement de base et d'abaissement supplémentaire. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, seuls des

cautionnements, des arrières-cautionnements et des prêts pourront être encore accordés aux organisations et maîtres d'ouvrage d'utilité publique dans des conditions particulières et dans les limites des moyens financiers encore disponibles. Ensuite, à l'entrée en vigueur de la Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modéré (Loi sur le logement, LOG), l'aide fédérale ne sera plus accordée que conformément au nouveau droit.

## **4 Conséquences**

### **4.1 Conséquences financières**

#### **4.1.1 Volume d'encouragement**

S'agissant de l'engagement financier, l'enjeu est de trouver le juste milieu entre les restrictions budgétaires et les besoins réels. Le mandat constitutionnel justifiant l'encouragement peut être rempli de manière satisfaisante seulement si une certaine masse critique est atteinte et si une certaine stabilité est garantie à long terme. S'il en va autrement, on peut tout aussi bien renoncer à toute forme d'encouragement. Le volume adéquat ne se laisse pas, par nature, fixer. La fourchette comprend, d'un côté, les exigences minimum des groupes cible, de l'autre, les limites usuelles de l'engagement public. C'est entre les deux que doit se situer le volume de l'encouragement. Il doit néanmoins couvrir les mesures d'encouragement sous forme de prêts pour environ 2000 logements par an. A cela s'ajoutent, sous forme de cautionnements ou d'arrière-cautionnements, les prestations de garantie apportées au financement d'environ 1200 logements en location ou en propriété par an. Si toutes les possibilités offertes sont épuisées, cela donne en tout près de 3200 logements par an, qui seront rénovés, construits ou acquis avec le soutien de l'Etat. Si on tient compte du fait que les frais d'investissement sont inférieurs à la moyenne dans le secteur de la construction bénéficiant de l'encouragement, ce volume représente en valeur à peu près 5 % des investissements opérés actuellement dans la construction de logements, qu'il s'agisse de rénovations ou de nouvelles constructions.

Il faut distinguer du volume de l'encouragement évoqué, tous les autres moyens et prestations de garantie qui, sous forme de prêts et de participations au capital, servent à renforcer et consolider directement et immédiatement la position des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et de leurs organisations faîtières ou qui servent à cautionner des emprunts. Les premiers doivent permettre d'alimenter le Fonds de roulements des organisations faîtières pendant un certain temps encore, tandis que les seconds doivent permettre de générer un flux continu de prêts et de maintenir une source de financement avantageuse pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, dans le secteur des logements en location et dans celui des logements en propriété.

Il ne faut pas oublier les coûts liés à l'exécution de la LCAP, qui vont encore durer environ 25 ans. Il s'agit des paiements d'abaissements supplémentaires qui représenteront encore 145 millions de francs en 2003 et diminueront ensuite chaque année de 10 millions de francs jusqu'en 2009, ainsi que les pertes sur cautionnement pour lesquels le plan financier prévoit 45 millions de francs par an entre 2003 et 2005, puis 40 millions de francs par an ensuite. Enfin, pour les avances au titre de l'abaissement de base, plus aucun crédit ne devrait être accordé à partir de 2003, sauf si les taux hypothécaires venaient à augmenter.

Le Conseil fédéral entend tenir compte des contraintes budgétaires et déjà limiter à 100 millions de francs en moyenne les dépenses supplémentaires occasionnées par le nouveau dispositif d'encouragement pendant la phase de démarrage. Ensuite, la réduction des dépenses liées à l'exécution de la LCAP et l'amortissement des prêts avec les retours qu'il génère permettront d'apporter une certaine détente et d'accroître la marge de manœuvre sur le plan financier. Concrètement cela signifie que, dans un premier temps, le volume d'encouragement fixé initialement ne sera pas atteint. En effet, le montant des prêts permettant de financer 2000 logements par an s'élève à 150 millions de francs. En 2003, seulement 870 logements devraient donc faire l'objet de mesures d'encouragement. Dans un second temps, le volume de l'encouragement devrait augmenter pour atteindre 1500 logements en 2004, puis 1850 logements en 2005 et 2006. Par la suite, même si on veut maintenir ce niveau, le besoin de financement va progressivement diminué à partir de 2007. A ce moment-là, le volume d'encouragement devra être établi en fonction des besoins. Pour l'heure, le présent message ne porte que sur une première période d'encouragement de quatre ans, pour laquelle le Conseil fédéral propose le crédit présenté en annexe avec l'arrêté sur le financement correspondant.

#### 4.1.2 Crédit-cadre 2003 à 2006

Comme l'indique le tableau qui suit, les crédits d'engagement proposés se montent à 496,4 millions de francs pour les prêts et les participations au capital et à 1775 millions de francs pour les engagements éventuels. Les dépenses pour la recherche ainsi que les indemnités pour les prestations de tiers pour la promotion de l'accession à la propriété ne sont pas comptées dans le crédit-cadre, mais inscrites au budget annuel (voir le point 4.1.3).

	engagements annuels pour les prêts				engagements annuels pour les cautionnements
	1ère année 2003	2ème année 2004	3ème année 2005	4ème année 2006	
<b>Prêts</b>					
pour les immeubles locatifs et en propriété	60.0	106.0	135.2	135.2	0
augmentation des Fonds de roulement et participations	15.0	15.0	15.0	15.0	0
<b>Cautionnements et arrièr-cautionnements</b>					
cautionnement des émissions de la centrale d'émissions	0	0	0	0	350.0
cautionnement d'hypothèques de rang postérieur	0	0	0	0	18.0
arrièr-cautionnements en faveur des instituts de cautionnement	0	0	0	0	75.6
<b>Total des besoins financiers annuels</b>	<b>75.0</b>	<b>121.0</b>	<b>150.2</b>	<b>150.2</b>	<b>443.6</b>
<b>Total du crédit-cadre 2003 – 2006</b>	<b>496.4</b>				<b>1'774.4</b>

#### **4.1.2.1**

### **Prêts pour la construction et la rénovation de logements en location ou en propriété**

Les prêts pour la construction et la rénovation de logements en location ou en propriété sont rassemblés sous un même poste. Il est inutile d'allouer d'emblée les fonds demandés et de les répartir d'avance entre secteur locatif et accession à la propriété ou entre rénovations et nouvelles constructions. L'octroi des prêts et l'affectation des fonds vont dépendre des besoins effectifs, du nombre de demandes d'aide déposées et des priorités de l'encouragement. Les moyens mis à disposition chaque année seront certes répartis par contingents, mais il faut garder la possibilité de réagir facilement et rapidement à de nouveaux besoins, de telle sorte qu'on puisse, le cas échéant, accorder des prêts réservés initialement au secteur locatif pour l'accession à la propriété et inversement.

Certaines hypothèses sur la composition du volume d'encouragement doivent être formulées pour établir le crédit-cadre pluriannuel, étant donné que les prêts sont accordés sous la forme de montants forfaitaires calculés en fonction de la forme de propriété, du type d'investissement et de la taille du logement. Le volume annuel d'encouragement est donc, dans un premier temps, réparti entre les logements en location et les logements en propriété et, dans un second temps, entre les rénovations et les nouvelles constructions ainsi qu'entre les différentes tailles de logement. La clé de répartition pour la première année est de 510 logements en location, 360 logements en propriété. Dans le secteur locatif, pour 170 nouvelles constructions et 340 rénovations, sachant que les montants respectifs des prêts forfaitaires moyens s'élèvent à 103 000 francs et 72 000 francs, le montant des engagements atteint 42 millions de francs. Parmi les logements en propriété, pour 225 nouvelles constructions et 135 rénovations, sachant que le montant des prêts forfaitaires moyens s'élève à 50 000 francs, le besoin de financement est de 18 millions de francs. En tout, on obtient une première tranche annuelle de 60 millions de francs et il en va de même pour l'année suivante. Il faut souligner une nouvelle fois que la répartition choisie ne constitue pas un précédent pour l'utilisation effective des fonds.

Les estimations présentées incluent les prêts sans intérêts ou taux préférentiel destinés aux innovations. L'octroi de ces prêts est subordonné à une obligation de suivi et d'évaluation scientifique. Chaque année de 5 % à 10 % du volume d'encouragement sont réservés pour la promotion des innovations et là encore répartis et affectés en fonction des besoins réels.

#### **4.1.2.2**

### **Prêt du Fonds de roulement et participations au capital**

Pour ces mesures, 15 millions de francs par an seront réservés. Ainsi la participation au capital des organisations d'utilité publique devrait être possible à certaines conditions et le Fonds de roulement des organisations faitières devrait s'accroître pendant 4 ans au moins.

### **4.1.2.3 Cautionnements et arrière-cautionnements**

Ce poste couvre la garantie des emprunts émis par la CCL, les cautionnements directs pour le secteur locatif et les arrière-cautionnements pour les établissements de cautionnement hypothécaire.

Pour la garantie des emprunts émis par la CCL, on prévoit un montant total de près de 350 millions de francs par an, qui est réparti en deux ou trois tranches. Cette somme doit servir à la conversion (partielle) des emprunts qui arrivent à échéance ainsi qu'à l'émission de nouveaux emprunts. Jusqu'à présent, la CCL a émis 18 emprunts pour un montant global de 1790 millions de francs. Quatre d'entre eux ont déjà été remboursés pour un montant de 385 millions de francs et huit autres doivent l'être pour un montant de 740 millions de francs d'ici à 2006. Il reste donc 660 millions de francs de garanties supplémentaires pour cautionner de nouveaux emprunts émis par la CCL.

Pour les cautionnements des hypothèques de rang postérieur, on s'attend à un volume annuel de 200 logements locatifs par an. Sachant que les frais d'investissement moyens sont de 300 000 francs par logement avec un cautionnement de 120 % des hypothèques de rang postérieur (soit 25 % maximum des frais d'investissement), la somme totale s'élève à 18 millions de francs.

Pour les arrière-cautionnements, l'engagement porte sur 70 % du montant maximum cautionné par les établissements de cautionnement hypothécaire (120 % des hypothèques de rang postérieur à hauteur de 25 % des frais d'investissement maximum). On table sur 600 logements en location ou en propriété par an pendant les deux premières années, puis sur 1000 logements par an pendant les deux années suivantes, sachant que les frais d'investissement moyens sont de 450 000 francs par logement. Le montant total atteint donc 75,6 millions de francs.

Pour les cautionnements et les arrière-cautionnements, l'ensemble des engagements se situent à 443,6 millions de francs par an. Pour couvrir les risques de pertes, il faut prévoir un montant suffisant dans le compte financier.

### **4.1.3 Conséquences du crédit-cadre sur le compte financier**

Comme l'indique le tableau qui suit, les engagements pris ne se traduisent en termes de paiement qu'avec un certain retard (voir la partie surlignée en gris dans le tableau). Ce phénomène s'explique par le fait que, à l'exception des prêts du Fonds de roulement, les contributions ne sont versées que dans le courant des travaux entrepris, à savoir 70 % à l'achèvement du gros œuvre et le reste à la livraison des logements, sur présentation du décompte des coûts de construction. On ne peut donc inscrire aux comptes financiers des années 2003 à 2006 que les trois quarts environ des montants des prêts, qui vont de 35,2 à 138,6 millions de francs entre 2003 et 2006, le dernier quart des montants des prêts s'inscrivant aux comptes financiers des années 2007 à 2009, soit 87, 31,4 et 13,5 millions de francs pour respectivement 2007, 2008 et 2009. A cela viennent s'ajouter les contributions annuelles non remboursables pour la recherche (1 million de francs) et l'indemnisation des prestations réalisées dans le cadre des mandats de prestations (0,1 million de francs).

Des obligations de paiement tombent donc entre 2007 et 2009, même si aucun autre crédit-cadre n'est autorisé. Si d'autres crédits-cadre le sont en revanche pour financer environ 2000 logements par an, le besoin de financement pour les prêts se stabilisera à 150 millions de francs, dont une partie croissante pourra être refinancée par les amortissements.

Si on observe uniquement le besoin de paiement supplémentaire net après l'introduction de la LOG, c'est-à-dire après le décompte des retours sur prêts et du montant minimum des dépenses pour la LCAP, on s'aperçoit qu'il est nettement inférieur à 100 millions de francs par an et qu'il ne dépasse pas, la limite à laquelle le Conseil fédéral entend se tenir. Si le montant maximum des dépenses supplémentaires atteint 96,1 millions de francs en 2006, il diminue rapidement par la suite, avec ou sans l'octroi de nouveaux crédits-cadre.

<b>Crédits de paiements découlant du crédit-cadre 2003 – 2006 (en mio. de fr.)</b>							
	1ère année 2003	2ème année 2004	3ème année 2005	4ème année 2006	5ème année 2007	6ème année 2008	7ème année 2009
<b>Prêts pour les immeubles locatifs et en propriété</b>							
Paiements découlant du crédit-cadre 2003 – 2006							
construction neuve: versement de 70% à la fin du gros-oeuvre	20.2	34.5	44.0	44.0	0	0	0
construction neuve: versement de 30% après décompte	0	0	3.3	10.7	14.9	18.9	13.5
rénovation / acquisition: versement de 100% après décompte	0	26.7	51.8	68.9	72.1	12.5	0
Versements ultérieurs si l'encouragement demeure constant	0	0	0	0	44.0	103.8	121.5
<b>Prêts Fonds de roulement et participations</b>	<b>15.0</b>	<b>15.0</b>	<b>15.0</b>	<b>15.0</b>	15.0	0	0
<b>Mandats de prestations avec les instituts de cautionnement</b>							
Recherche	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Total des besoins en financement de la LOG si le volume d'encouragement reste constant après 2005</b>	<b>36.3</b>	<b>77.3</b>	<b>115.2</b>	<b>139.7</b>	<b>147.1</b>	<b>136.3</b>	<b>136.1</b>
Remboursement des prêts pour les immeubles locatifs et en propriété	0	0	1.2	3.6	8.1	13.5	19.6
Réduction des dépenses LCAP par rapport à 2002	5.0	18.0	26.0	40.0	48.0	61.0	73.0
<b>Augmentation nette des dépenses après introduction de la LOG par rapport à l'année de référence 2002 (195 mio.)</b>	<b>31.3</b>	<b>59.3</b>	<b>88.0</b>	<b>96.1</b>	<b>91.0</b>	<b>61.8</b>	<b>43.5</b>

## 4.2 Frein aux dépenses

Afin de limiter les dépenses publiques, l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution impose que les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les crédits de paiement qui prévoient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou des dépenses supplémentaires répétées de plus de 2 millions de francs soient approuvés par la majorité de tous les membres de chacune des deux Chambres fédérales. Etant donné que, aussi bien les subventions qui sont fondées sur les art. 10, 22 et 33 de la loi que les crédits proposés dans le présent message dépassent les limites fixées, ces dispositions de la loi et l'arrêté sur l'autorisation des moyens financier est soumis au frein aux dépenses.

### **4.3 Conséquences sur le personnel**

Les capacités de l'OFL en termes de personnel sont épuisées pour l'exécution de la LCAP, du droit du bail et de la loi fédérale sur l'amélioration du logement dans les régions de montagne (LALM). Pour assurer les travaux d'exécution de la nouvelle loi, une augmentation provisoire du personnel peut être nécessaire. Ces ressources supplémentaires seront mises à disposition par une répartition interne au sein du département. A moyen terme et dès que le nombre des affaires LCAP à suivre diminuera, la dotation en personnel devrait pouvoir être réduite au moins au niveau actuel. Pour les aides aux coopératives immobilières du personnel de la Confédération, un poste de l'Administration fédérale des finances sera détaché à l'Office fédéral du logement.

### **4.4 Conséquences sur l'informatique**

Pour l'exécution de la LCAP, on dispose actuellement d'un programme informatique efficace. Ce dernier doit encore être adapté au nouveau dispositif d'encouragement. Le coût de l'opération s'élève à près de 300 000 francs.

### **4.5 Conséquences économiques**

#### **4.5.1 Nécessité de l'intervention de l'Etat et possibilités**

Le logement est un besoin fondamental à l'instar de l'alimentation, la sécurité et l'éducation. Et c'est parce que tous les individus ne sont pas capables de satisfaire ce besoin par eux-mêmes que la Constitution fédérale oblige la Confédération à encourager la construction de logements et à intervenir pour réduire le coût du logement et inciter à l'accession à la propriété pour un usage personnel. Les mesures proposées vont permettre de remplir ce mandat constitutionnel. On ne s'écarte pourtant pas des principes selon lesquels l'offre de logements et son financement doivent avant tout passer par le marché et le coût du logement doit d'abord être supporté par le locataire ou le propriétaire. L'enquête fédérale sur la consommation de 1998 révèle qu'une partie non négligeable des personnes et des ménages consacre toujours une part si importante de ses revenus au logement que la satisfaction d'autres besoins fondamentaux est menacée, voire sacrifiée. Par ailleurs, le marché du logement fonctionne d'une telle manière que certaines personnes ou certains ménages sont discriminés pour des raisons ayant trait à la personne. De même, pour nombre de familles, l'accession à la propriété au moment opportun, c'est-à-dire lorsque les enfants sont encore petits, reste de l'ordre de l'utopie. Il y a également, dans les zones rurales où l'offre de logements locatifs est minime, des ménages économiquement défavorisés qui, faute de pouvoir devenir locataires, doivent devenir ou rester propriétaires et qui sont tributaires des subsides accordés par les pouvoirs publics pour rénover leur logement. Et plus le marché est tendu, plus le coût du logement est élevé et l'accès au marché limité. Actuellement, après une longue période où l'offre était supérieure à la demande, apparaissent à nouveau des goulots d'étranglement et des risques de pénurie, en particulier dans les agglomérations urbaines où le nombre de logements vacants a chuté et où les prix remontent

en flèche. La nécessité de l'intervention de l'Etat est donc d'actualité et s'inscrit de nouveau à l'ordre du jour.

Les mesures proposées viennent compléter l'offre de logements assurée par le marché. Elles ne se substituent pas aux mécanismes du marché, ni au jeu de l'offre et de la demande, ni au mécanisme des prix, mais elles incitent les maîtres d'ouvrage à construire ou à rénover des logements qui pourront être attribués à des groupes de population économiquement défavorisés. Dans de nombreux cas de figure, les constructions et les rénovations auraient été effectuées même s'il n'y avait pas eu d'aide et de soutien, mais elles n'auraient pas été destinées aux groupes ciblés par la loi. Le volume de la future aide fédérale, tel qu'il est proposé, permet d'offrir un soutien de base, qui peut être complété, en cas de besoin, par les cantons et les communes.

#### **4.5.2 Conséquences sur les différents groupes socio-économiques**

Dans le secteur locatif, les bénéficiaires directs de l'aide fédérale sont les personnes et les ménages qui sont souvent touchés par la carence de l'offre: personnes âgées présentant des revenus modestes, personnes handicapées, familles avec des enfants ou familles monoparentales. La fixation de plafonds de revenu et de fortune permet de délimiter les groupes ciblés. Si on retient les plafonds de revenu fixés actuellement dans la LCAP, on constate, d'après l'enquête fédérale sur la consommation de 1998, qu'à peu près 25 % des ménages font partie des bénéficiaires potentiels dont le revenu mensuel est inférieur à 5000 francs. Beaucoup d'entre eux voient pour l'instant leurs besoins satisfaits, mais ils dépendent d'une offre bon marché lorsqu'ils sont obligés de déménager. Cela vaut également pour les nouveaux ménages et les nouvelles familles qui se fondent et pour lesquels les prêts proposés permettent d'obtenir la même réduction de loyer qu'avec l'abaissement de base. L'aide à la pierre, a pour inconvénient qu'avec le volume d'encouragement visé, seul une partie des bénéficiaires potentiels peut profiter de cette aide et saisir ainsi la chance d'habiter un appartement subventionné. Une aide à la personne serait sans doute plus conforme au but recherché mais également sensiblement plus coûteuse (voir point 4.5.4).

Par ailleurs, toujours dans le secteur locatif, il importe de donner aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique les mêmes moyens que ceux dont disposent les acteurs sur le marché non subventionné. C'est à cette seule condition qu'ils pourront remplir leurs tâches d'intérêt public. En ce qui concerne l'accès au marché des capitaux, les aides au financement doivent permettre également aux acteurs du marché d'avoir l'accès au marché des capitaux dont ils ont besoin. Il s'agit donc de renforcer leur position, sans que pour autant les autres acteurs intervenant sur le marché soient écartés.

L'aide à l'accession à la propriété soutient, d'une part, les ménages qui ne disposent pas des capitaux propres suffisants et qui rencontrent des difficultés de financement. Le cautionnement fédéral leur facilite l'accès aux prêts et leur permet de reporter à plus long terme la charge financière. Ensuite, ils doivent être capables de supporter seuls la charge de leur logement. Certains effets d'entraînement ne peuvent être exclus. Ils peuvent toutefois être tolérés, dans la mesure où les prestations de l'aide à l'accession à la propriété ne sont que des prestations de garantie. D'autre part, l'aide s'adresse, sous forme de prêts sans intérêt ou à taux préférentiel, aux ménages de

propriétaires économiquement défavorisés pour leur donner les moyens de rénover leur logement ou de l'acquérir dans les zones rurales, où les logements locatifs sont rares.

Le financement de toutes ces mesures est assuré par des fonds publics provenant des finances fédérales générales. Il s'agit donc de l'argent des contribuables. Afin d'en garantir une utilisation efficace et conforme aux objectifs fixés, on a imposé, outre des plafonds de revenu et de fortune, des prescriptions d'occupation. Dès que celles-ci ne sont plus respectées, l'aide fédérale qui consiste à renoncer aux intérêts sur les prêts accordés (prêts sans intérêt ou à taux préférentiel) est suspendue. Cela implique une certaine surveillance, mais les maîtres d'ouvrage étant liés par des conventions de prestations, il suffit de pratiquer des contrôles par sondage pour empêcher les abus.

### **4.5.3 Conséquences sur l'économie**

Même en tenant également compte de l'encouragement selon la LCAP, l'effort consenti chaque année représente moins de 1 % du budget de la Confédération. On ne doit donc pas en attendre des retombées économiques importantes. Tel n'est d'ailleurs pas l'intention de la loi. Il ne s'agit pas de stimuler l'activité dans le secteur du logement ni de redresser sa courbe de croissance. Il s'agit plutôt d'abaisser délibérément le prix de logements qui auraient de toute façon été construits ou rénovés et de leur donner un caractère social. L'impact de cette politique se mesure donc avant tout au niveau individuel: amélioration des conditions de logement qui entraîne une amélioration du bien-être personnel, qui agit, à son tour, sur les capacités et les performances de l'individu.

Un encouragement général de la construction de logements exigerait beaucoup plus de moyens. Il n'est toutefois plus opportun et la contribution du secteur de la construction de logements à la croissance économique reste faible à cause de la faiblesse de la productivité. Par ailleurs, il n'est pas prévu d'agir pour des raisons de politique conjoncturelle. L'expérience a montré à cet égard que le long processus de décision politique et le non moins long processus de production dans ce secteur d'activité ne permettaient pas de réagir à temps aux variations des cycles conjoncturels et qu'il y avait alors risque de surproduction. Malgré tout, l'encouragement aura des effets positifs sur le marché de la construction. L'aide fédérale entraîne des investissements qui, sans elle, n'auraient pas été réalisés ou ne l'auraient été que plus tard. Cela vaut notamment dans le domaine de la rénovation.

Les effets indirects sur l'économie sont en revanche importants: la satisfaction que procure le logement apporte une forme de protection sociale dans un contexte de bouleversements structurels économiques et technologiques. Elle permet de préserver la paix sociale, de maintenir une qualité de vie élevée et représente un atout pour la qualité du lieu. Une offre de logements satisfaisante dans toutes les régions favorise également la mobilité et la flexibilité dont l'économie a besoin pour se développer. Par ailleurs, une offre de logements à loyer ou à prix modérés décharge les instruments de politiques sociales et de prévoyance et prévient la marginalisation de certaines personnes ou de certains ménages. Le risque de pauvreté et de précarité qui menace particulièrement les familles actuellement peut être ainsi réduit. On peut s'attendre à des effets positifs de politique sociale découlant de l'encouragement du secteur de la construction de logements d'utilité publique puisque les maîtres d'ou-

vrage d'utilité publique ne recherchent pas le profit, ils garantiront à long terme l'existence d'un parc de logements bon marché. Sans oublier leur rôle dans l'encadrement et l'intégration de certains groupes de population qui, autrement, devraient être pris en charge par la collectivité.

Le soutien des projets pilotes ou exemplaire et de la recherche contribue, quant à lui, à l'innovation et au développement de nouvelles formes de logement, d'habitat et de construction. De plus, tous les logements faisant l'objet de mesures d'encouragement doivent remplir certains critères de qualité et de coût établis par le système d'évaluation des logements (SEL) ainsi que certaines exigences en matière de protection de l'environnement et d'économie d'énergie. Ils permettent donc de faire avancer la construction à la fois de qualité et bon marché et participent ainsi à la promotion du développement durable.

#### **4.5.4 Solutions alternatives**

Le transfert de compétences en matière de logement et la délégation de l'encouragement aux cantons, qui étaient initialement prévus dans le cadre de la «réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons» (RPT), de même que la révision constitutionnelle qui allait de pair, ont finalement été rejetés lors de la procédure de consultation sur la RPT. Lors de la procédure de consultation sur la LOG, le maintien de la compétence fédérale en la matière a été salué par une grande majorité.

Le renoncement à toute activité d'encouragement irait à l'encontre du mandat constitutionnel établi et les moyens ainsi épargnés devraient alors être mis à disposition pour financer l'aide sociale<sup>18</sup>.

Pour ce qui est des instruments, les solutions alternatives proposées en Suisse et à l'étranger ont été examinées. L'encouragement selon la LCAP correspond bien à une économie en pleine croissance. Mais sans un engagement à risque, elle ne peut résoudre ni le problème de l'insuffisance de fonds propres ni le fait que les coûts d'un logement sont très élevés. Le système des prêts envisage une solution pour ces deux problèmes. Il a cependant l'inconvénient de nécessiter au départ d'importants moyens financiers. Ceux-ci peuvent cependant être calculés à l'avance tandis que les pertes qui peuvent le cas échéant se produire dans l'application du système LCAP ne peuvent pas être connues d'avance.

D'un point de vue politico-économique, il faudrait préférer l'aide à la personne à l'aide à la pierre. Il est actuellement reconnu que l'aide à la personne ou l'aide directe au loyer serait plus efficace et plus appropriée que l'aide à la pierre pour ramener les dépenses de logement à un niveau supportable. Par ailleurs, l'aide à la personne garantit l'égalité de traitement puisqu'il s'agit d'une aide générale, à laquelle tout le monde a droit. On constate au demeurant qu'à l'étranger, dans différents pays d'Europe, par exemple, les aides à la pierre ont été récemment réduites au profit des aides à la personne, elles, ont été renforcées et mieux ciblées<sup>19</sup>. L'Allemagne, l'Autriche, la France, le Danemark, l'Espagne, la France, les Pays-Bas

<sup>18</sup> Voir «Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich», statistik.info 17/2001, Zurich 2001.

<sup>19</sup> Favarger. Les politiques du logement en Europe occidentale, Granges 1998 ([www.bwo.admin.ch/d/publikationen/publikationen\\_index.htm](http://www.bwo.admin.ch/d/publikationen/publikationen_index.htm)).

et la Suède ont adopté l'aide à la personne sous différentes formes en les complétant régulièrement par des aides à la pierre. Dans les Etats fédéralistes, la prise en charge de cette aide est répartie entre les différents niveaux de l'Etat.

Toutefois, quelque soit le modèle choisi, l'aide à la personne coûterait entre 200 et 400 millions de francs par an<sup>20</sup> et les versements sont à fonds perdu alors que les prêts sont remboursables. En outre, dans le système des prêts, le besoin de financement ne cesse de diminuer dans le temps tandis que, dans le système de l'aide à la personne, il reste constant mais à un niveau élevé. Enfin, le système des prêts permet de constituer un parc de logements à loyer modéré alors que l'aide à la personne ne permet pas d'agir directement sur l'offre. Outre les besoins financiers élevés qui ne sont pas connus à l'avance, plusieurs arguments plaident en défaveur d'un changement de système: des coûts administratifs relativement élevés, le danger d'une hausse des prix sur un marché tendu ainsi que le fait d'éviter de charger la discussion sur l'ordre social avec de nouveaux éléments. Par ailleurs, l'aide à la personne ne résoudrait pas le problème des difficultés d'accès au marché que rencontrent certains groupes de population. Il faudrait donc la compléter par une aide à la pierre. Quant à l'option retenue, il faudrait également la compléter par des subventions individuelles au niveau cantonal ou communal lorsque la réduction d'intérêts consentie sur les prêts ne permet pas d'atteindre la diminution des charges escomptée.

L'option des subventions a, elle aussi, été étudiée, comme alternative à la solution des prêts. Les subventions permettraient d'obtenir la même réduction que les prêts et de réduire considérablement, au début du moins, le poste des dépenses inscrit au budget. Par la suite, le coût total des subventions augmenterait rapidement par effet de cumul. A partir de la 16<sup>e</sup> année, le montant total dépasserait le montant des prêts nets en cours. A la 28<sup>e</sup> année, pour un volume d'encouragement stable, le montant nécessaires ne cesserait de croître tandis qu'il n'y aurait plus besoin de nouveaux crédits pour les prêts. Par ailleurs, un système de subventions implique des cautionnements avec les risques de pertes que l'on sait. Il favorise également le maintien des taux d'intérêt à un niveau élevé. En termes de simplicité et de transparence, il est moins performant, en particulier parce que les subventions sont difficiles à budgéter, le nombre de bénéficiaires potentiels n'étant pas connu d'avance. Cette alternative n'a donc pas été retenue.

#### **4.5.5 Exécution adéquate**

La collaboration instaurée entre l'OFL et les offices cantonaux chargés de l'exécution des mesures d'encouragement a bien fonctionné et s'est avérée efficace sous le régime de la LCAP. Elle doit donc être poursuivie sous celui de la nouvelle loi. Plusieurs formes de coopération sont envisageables selon que les cantons mènent aussi une politique d'encouragement ou non. Ces variantes vont être testées pendant les travaux de préparation de l'ordonnance d'exécution. Plusieurs tâches d'exécution vont être désormais assurées par des organisations d'utilité publique dans le cadre de mandats de prestations. Pour les prêts directs de la Confédération, la solution des montants forfaitaires est simple, transparente et facile à appliquer.

<sup>20</sup> L'aide au loyer - Principes et modèles de solution, Bulletin du logement, volume 72, Granges 2001.

## **5 Programme de législation**

Le projet de loi est inscrit comme objet des grandes lignes dans le Programme de législation 1999 à 2003 (FF 2000 2337).

## **6 Compatibilité avec le droit européen**

Au sein de l'UE, la politique du logement est réglée par les Etats au niveau national. La plupart des Etats membres de l'UE disposent de bases légales pour l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements.

## **7 Base légale**

### **7.1 Constitutionnalité**

La nouvelle loi fédérale s'appuie sur l'art. 108 de la Constitution. L'art. 108 Cst. prévoit que la Confédération encourage la construction de logements, l'acquisition de maisons ou d'appartements pour usage personnel ainsi que l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Pour ce faire, elle prend en considération les intérêts des familles, des personnes âgées, handicapées ou indigentes.

### **7.2 Délégation de la compétence législative**

La nouvelle loi fédérale délègue au Conseil fédéral la compétence de légiférer sur les points suivants:

- les conditions pour la rénovation de logements existants (art. 7);
- les dispositions sur le montant du capital propre requis, sur les coûts immobiliers à prendre en compte, sur les limites de revenu et de fortune et sur le nombre minimum d'occupants pour les différents types de logements lorsque des prêts sans intérêt ou à taux préférentiel sont accordés (art. 12, al. 3);
- la répartition équilibrée des risques lorsque des cautionnements sont accordés (art. 26 al. 3);
- les dispositions sur le montant du capital propre requis, sur le nombre minimum d'occupants, sur la limite supérieure de revenu et de fortune et sur les conditions auxquelles les logements en propriété peuvent être exceptionnellement loués lorsque des prêts et des arrière-cautionnements sont accordés (art. 28, al. 3);
- les exigences minimales pour les organisations bénéficiant de mesures d'encouragement quant à l'affectation des logements et à la garantie du maintien de cette affectation, à la gestion, à la présentation des comptes et aux statuts (art. 33, al. 2);
- la répartition équilibrée des risques et le montant du capital propre requis lorsque des arrière-cautionnements sont accordés (art. 36, al. 3);

- les modalités pour les prêts accordés par l’intermédiaire des organisations faitières (art. 37, al. 2);
- le montant des émoluments (art. 44, al. 2);
- les prescriptions relatives à l’exploitation du système d’information, à la responsabilité du traitement des données, aux catégories de données à saisir ainsi qu’à leur durée de conservation, à l’accès aux données, aux autorisations de traitement et à la sécurité des données (art. 50, al. 4).

Il s’agit là de réglementations qui ne doivent pas être établies dans la loi afin de préserver le caractère souple et flexible d’une solution qui peut rapidement être adaptée à un quelconque changement de contexte économique. En outre, elles concernent des aspects pour lesquels la connaissance spécifique et l’expérience pratique nécessitent une normalisation par le Conseil fédéral.

### **7.3 Arrêté sur le financement**

Conformément à l’art. 167 Cst. ainsi qu’à l’art. 43 du projet de loi LOG, les moyens financiers qui doivent être mis à disposition sont autorisés par arrêté fédéral simple.

## A1 Crédits-cadre de l'encouragement LCAP

Entre 1975 et 1997, sept crédits-cadre ont été votés pour les avances et les engagements conditionnels:

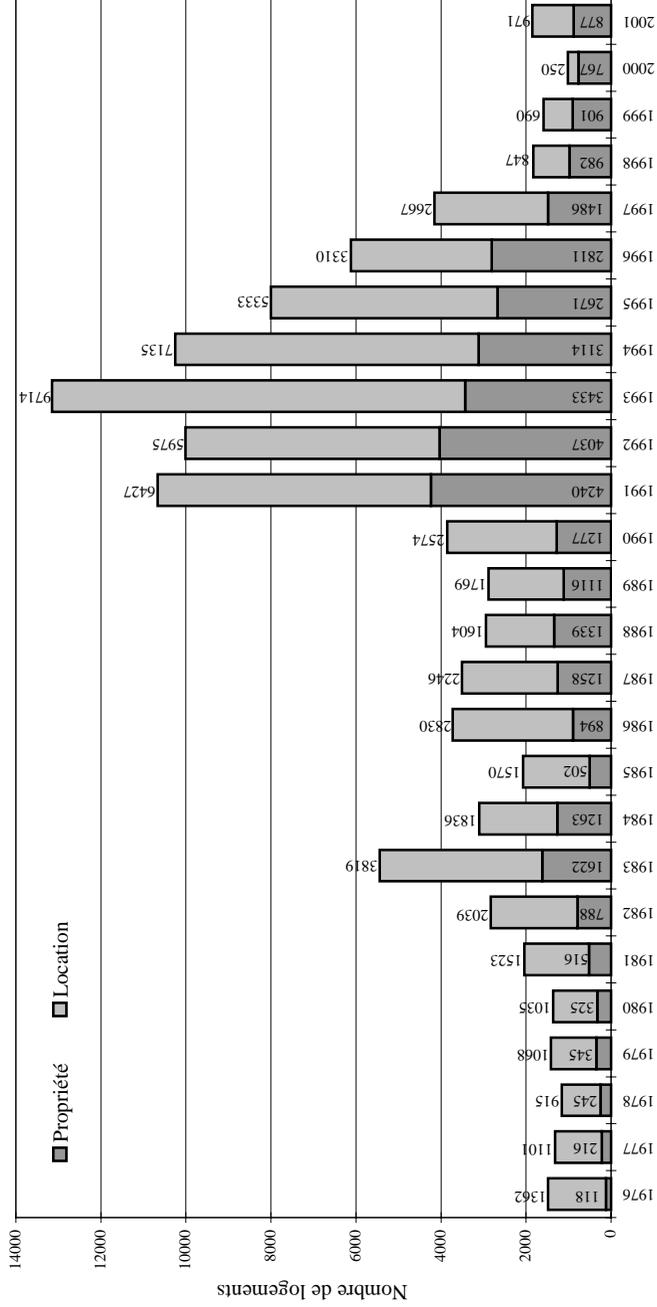
Arrêté fédéral du:	Avances non rem-	Avances rembour-	Cautionsnements et
	boursables en mio. de fr.	sables en mio. de fr.	engagements d'endettement en mio. de fr.
4 juin 1975 (RO 1975 1086)	201	98	608
21 juin 1982 (FF 1982 II 478)	—	—	200
9 juin 1983 (FF 1983 II 723)	137	11	695
30 septembre 1985 (FF 1985 II 1345)	515	65	2 400
3 octobre 1991 (FF 1991 IV 210)	1205	300	—
6 octobre 1992 (FF 1992 VI 149)	—	—	7 400
3 décembre 1997 (FF 1998 I 113)	343,5	129	225
<b>Total</b>	<b>2401,5</b>	<b>603</b>	<b>11 528</b>

A cela s'ajoute 140 millions de francs de prêts remboursables aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique et 100 millions de francs de participations au capital de la SAPOMP AG, votés avec l'arrêté fédéral du 20 septembre 1999 sur les mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de la l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements.

Dans le cadre des programmes d'occupation et d'investissement, quatre crédits ont également été votés pour la LCAP:

17 juin 1975 (FF 1975 II 208)	30	—	24
17 mars 1976 (FF 1976 I 1086)	20	—	—
17 mars 1983 (FF 1983 I 1216)	43	21	225
18 mars 1993 (RO 1993, 1068)	—	50	—
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>71</b>	<b>249</b>

## A2: Nombre de logements aidés selon la LCAP 1976 - 2001



### A3: exemples de calcul pour un logement locatif dans la 1ère année de l'aide fédérale

#### Exemple 1

Coût de revient

Financement

Capital étranger 80% sans / 90% avec aide fédérale (1ère hypothèque 65%, 2ème hypothèque 15% / 25%)  
Capital propre 20% / 10%

Charges d'intérêts

1ère hypothèque et capital propre au taux de 43%, 2ème hypothèque au taux de 51%  
Prêt sans intérêts de la Confédération fr. 70'000.--, réduction d'intérêts résultant de la répartition admise des hypothèques

Amortissement \*

Charges d'entretien et d'exploitation de 1% du coût de revient

**Total net des charges annuelles (loyer net)**

Loyer mensuel net

Frais accessoires de 12½% du loyer net \*\*

**Total brut des charges annuelles pour la location (loyer brut)**

Loyer mensuel brut

	sans aide fédérale	avec aide fédérale
	200'000	200'000
	160'000	180'000
	40'000	20'000
	9'725	9'875
	0	-3'700
	2'000	3'500
	2'000	2'000
	<b>13'725</b>	<b>11'675</b>
	1'144	973
	1'716	1'716
	<b>15'441</b>	<b>13'391</b>
	1'287	1'116

#### Exemple 2

Coût de revient

Financement

Capital étranger 80% sans / 90% avec aide fédérale (1ère hypothèque 65%, 2ème hypothèque 15% / 25%)  
Capital propre 20% / 10%

Charges d'intérêts

1ère hypothèque et capital propre au taux de 43%, 2ème hypothèque au taux de 51%  
Prêt sans intérêts de la Confédération fr. 115'000.--, réduction d'intérêts résultant de la répartition admise des hypothèques

Amortissement \*

Charges d'entretien et d'exploitation de 1% du coût de revient

**Total net des charges annuelles (loyer net)**

Loyer mensuel net

Frais accessoires de 12½% du loyer net \*\*

**Total brut des charges annuelles pour la location (loyer brut)**

Loyer mensuel brut

	sans aide fédérale	avec aide fédérale
	320'000	320'000
	256'000	288'000
	64'000	32'000
	15'560	15'800
	0	-6'063
	3'200	5'750
	3'200	3'200
	<b>21'960</b>	<b>18'687</b>
	1'830	1'557
	2'745	2'745
	<b>24'705</b>	<b>21'432</b>
	2'059	1'786

\* Amortissement de la 2ème hypothèque en 15 ans et du prêt en 20 ans

\*\* Frais accessoires moyens en Suisse; Gerbeuser, Résultats de l'enquête fédérale sur la consommation 1998

## A4: exemple de calcul pour un immeuble en propriété dans la 1ère année de l'aide fédérale

### Rénovation d'une maison familiale de 4½ pièces

Coût de revient Capital étranger avant rénovation fr. 300'000.- + coût de rénovation fr. 120'000.-  
 Estimation de la valeur vénale après rénovation fr. 500'000.-

Financement Capital étranger: 1ère hypothèque fr. 325'000.-, 2ème hypothèque fr. 75'000.- / fr. 35'000.-  
 Capital propre nécessaire fr. 20'000.- / prêt de la Confédération fr. 60'000.- \*\*

Charges d'intérêts Avant rénovation au taux de 4¾% sur capital étranger de fr. 300'000.-  
 Suite à la rénovation: 1ère hypothèque au taux de 4¾%, 2ème hypothèque à 5½%, capital propre à 0%  
 Suite à la rénovation avec prêts sans intérêts de la Confédération de fr. 60'000.-

Amortissement de la 2ème hypothèque respectivement en 15 et en 10 ans \*

Charges d'entretien 1% du coût de revient

#### Total brut des charges annuelles

Charges mensuelles brutes

Total de la réduction mensuelle ensuite du prêt de la Confédération

	sans aide fédérale	avec aide fédérale
	420'000	420'000
	400'000	360'000
	20'000	60'000
	14'250	14'250
	5'313	0
	0	3'113
	5'000	3'500
	4'200	4'200
	<b>28'763</b>	<b>25'063</b>
	2'397	2'089
	0	308

Par principe, pour un immeuble en propriété on peut partir d'une charge nette plus élevée que pour un immeuble locatif.

\* Modèle d'amortissement avec aide fédérale: amortissement de la 2ème hypothèque (1ère à 10ème année), amortissement du prêt (11ème à 25ème année)

\*\* Financement avec capital étranger jusqu'à 80% de la valeur vénale après rénovation.

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2650</b>
<b>1 Partie générale</b>	<b>2652</b>
1.1 Remarques préliminaires	2652
1.1.1 Base actuelle de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements	2652
1.1.2 Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches: confirmation du mandat fédéral	2652
1.1.3 Interventions parlementaires	2653
1.2 Réflexion sur l'engagement de l'Etat dans le secteur du logement	2654
1.2.1 Motifs de l'engagement de l'Etat	2654
1.2.2 Nécessité d'une aide fédérale continue et régulière	2655
1.3 Pourquoi une nouvelle politique d'encouragement?	2656
1.3.1 Eléments du dispositif actuel	2656
1.3.2 Bilan et effets de l'encouragement dans le cadre de la LCAP	2657
1.3.3 Problèmes de l'encouragement dans le cadre de la LCAP	2659
1.3.4 Conséquences	2660
1.4 Principes et orientation de la politique préconisée	2660
1.4.1 Situation actuelle et tendances de l'évolution en matière de logement	2660
1.4.2 Conditions-cadre et principes de la future politique	2664
1.4.3 Objectifs	2665
1.5 Résultats de la procédure de consultation	2666
1.5.1 Obligation de renforcer la promotion de l'accession à la propriété	2667
1.5.2 Avenir de l'amélioration du logement dans les régions de montagne	2668
1.5.3 Autres propositions	2668
1.6 Aperçu de la nouvelle politique d'encouragement	2669
1.6.1 Offre de logements en location	2669
1.6.2 Promotion de logements en propriété à prix modéré	2670
1.6.3 Mesures en faveur des organisations d'utilité publique	2671
1.6.4 Recherche et échange de connaissances	2672
1.6.5 Résumé des mesures préconisées	2672
<b>2 Commentaire des différentes dispositions</b>	<b>2673</b>
2.1 Dispositions générales (art. 1 à 9)	2673
2.1.1 But (art. 1)	2673
2.1.2 Objet (art. 2)	2674
2.1.3 Champ d'application (art. 3)	2674
2.1.4 Définitions (art. 4)	2674
2.1.5 Principes régissant les mesures d'encouragement (art. 5)	2675
2.1.6 Besoin et priorités (art. 6)	2676
2.1.7 Rénovation de logements existants (art. 7)	2676
2.1.8 Limites de coûts (art. 8)	2676
2.1.9 Obligation de fournir des renseignements (art. 9)	2677

2.2 Logements à loyer modéré (art. 10 à 21)	2677
2.2.1 Principe (art. 10)	2677
2.2.2 Instruments (art. 11)	2678
2.2.3 Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel (art. 12)	2678
2.2.4 Frais accessoires (art. 13)	2679
2.2.5 Obligation de répercuter la réduction d'intérêts (art. 14)	2679
2.2.6 Contrôle des conditions de réduction des intérêts (art. 15)	2679
2.2.7 Détermination des prêts (art. 16)	2680
2.2.8 Réduction d'intérêts (art. 17)	2680
2.2.9 Cautionnements (art. 18)	2681
2.2.10 Durée de l'aide fédérale (art. 19)	2681
2.2.11 Maintien de l'affectation (art. 20)	2682
2.2.12 Réalisation forcée (art. 21)	2682
2.3 Logements en propriété à prix modéré (art. 22 à 32)	2682
2.3.1 Principe (art. 22)	2682
2.3.2 Instruments (art. 23)	2682
2.3.3 Prêts sans intérêts ou à taux préférentiel (art. 24)	2683
2.3.4 Réduction d'intérêts (art. 25)	2683
2.3.5 Arrière-cautionnements (art. 26)	2683
2.3.6 Bénéficiaires de l'aide fédérale (art. 27)	2684
2.3.7 Conditions d'octroi de l'aide fédérale (art. 28)	2684
2.3.8 Contrôle des conditions de réduction des intérêts (art. 29)	2685
2.3.9 Durée de l'aide fédérale (art. 30)	2685
2.3.10 Maintien de l'affectation (art. 31)	2685
2.3.11 Aliénation forcée (art. 32)	2685
2.4 Organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique (art. 33 à 40)	2685
2.4.1 Principe (art. 33)	2685
2.4.2 Instruments (art. 34)	2686
2.4.3 Cautionnements (art. 35)	2686
2.4.4 Arrière-cautionnements (art. 36)	2687
2.4.5 Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel aux organisations faitières (art. 37)	2687
2.4.6 Participations au capital (art. 38)	2688
2.4.7 Contrôles (art. 39)	2688
2.4.8 Suspension extraordinaire des mesures d'encouragement (art. 40)	2688
2.5 Recherche (art. 41 et 42)	2688
2.5.1 Promotion de la recherche (art. 41)	2688
2.5.2 Obligation de fournir des renseignements (art. 42)	2689
2.6 Financement et émoluments (art. 43 à 45)	2690
2.6.1 Mise à disposition de moyens financiers (art. 43)	2690
2.6.2 Emoluments (art. 44)	2690
2.6.3 Exemption d'émoluments (art. 45)	2690
2.7 Exécution (art. 46 à 53)	2691
2.7.1 Compétence (art. 46)	2691
2.7.2 Délégation des tâches d'exécution, mandats de prestations (art. 47)	2691
2.7.3 Evaluation (art. 48)	2692

2.7.4 Commission fédérale du logement (art. 49)	2692
2.7.5 Protection des données (art. 50)	2693
2.7.6 Sanctions de droit administratif (art. 51)	2694
2.7.7 Dispositions pénales (art. 52)	2694
2.7.8 Mesures extraordinaires (art. 53)	2694
2.8 Procédure et voies de droit (art. 54 à 57)	2695
2.8.1 Contrôle des loyers (art. 54)	2695
2.8.2 Traitement des demandes par des tiers mandatés (art. 55)	2696
2.8.3 Voies de droit (art. 56)	2697
2.8.4 Contestations relatives aux mandats de prestations (art. 57)	2698
2.9 Dispositions finales (art. 58 à 61)	2698
2.9.1 Abrogation du droit en vigueur (art. 58)	2698
2.9.2 Dispositions transitoires (art. 59)	2699
2.9.3 Prêts accordés en vertu de l'ancien droit (art. 60)	2699
2.9.4 Référendum et entrée en matière (art. 61)	2700
<b>3 Modification de la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements</b>	<b>2700</b>
3.1 Généralités	2700
3.2 Commentaire sur les différentes dispositions	2701
3.2.1 Art. 40, al. 2, 1 <sup>re</sup> phrase	2701
3.2.2 Art. 45 2702	
3.2.3 Art. 46, al. 1, 2 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> phrases	2702
3.2.4 Art. 65, al. 5	2702
<b>4 Conséquences</b>	<b>2703</b>
4.1 Conséquences financières	2703
4.1.1 Volume d'encouragement	2703
4.1.2 Crédit-cadre 2003 à 2006	2704
4.1.2.1 Prêts pour la construction et la rénovation de logements en location ou en propriété	2705
4.1.2.2 Prêt du Fonds de roulement et participations au capital	2705
4.1.2.3 Cautionnements et arrière-cautionnements	2706
4.1.3 Conséquences du crédit-cadre sur le compte financier	2706
4.2 Frein aux dépenses	2707
4.3 Conséquences sur le personnel	2708
4.4 Conséquences sur l'informatique	2708
4.5 Conséquences économiques	2708
4.5.1 Nécessité de l'intervention de l'Etat et possibilités	2708
4.5.2 Conséquences sur les différents groupes socio-économiques	2709
4.5.3 Conséquences sur l'économie	2710
4.5.4 Solutions alternatives	2711
4.5.5 Exécution adéquate	2712
<b>5 Programme de législation</b>	<b>2713</b>
<b>6 Compatibilité avec le droit européen</b>	<b>2713</b>

<b>7 Base légale</b>	<b>2713</b>
7.1 Constitutionnalité	2713
7.2 Délégation de la compétence législative	2713
7.3 Arrêté sur le financement	2714
<b>Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (Loi sur le logement, LOG) (Projet)</b>	<b>2723</b>
<b>Arrêté fédéral concernant les crédits-cadre pour l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés (Projet)</b>	<b>2737</b>
<b>Loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP) (Projet)</b>	<b>2738</b>