



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Office fédéral du logement OFL

Granges, le 5 avril 2017

Arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique

**Rapport explicatif relatif à la mise en consultation d'un projet d'acte
en rapport étroit avec l'initiative populaire «Davantage de loge-
ments abordables»**

Table des matières

1 Condensé	3
2 Contexte du projet d'acte	5
3 Contexte et contenu de l'initiative	5
3.1 Aspects formels et validité de l'initiative	5
3.2 Contenu et appréciation de l'initiative populaire	6
3.2.1 Buts visés	6
3.2.2 Mesures et instruments proposés	6
3.2.3 Appréciation de l'initiative	6
4 Contexte en matière de politique du logement	7
4.1 Encouragement actuel du logement et de la propriété par la Confédération	7
4.1.1 Encouragement à la propriété du logement	8
4.1.2 Encouragement de la construction de logements d'utilité publique	8
4.1.3 Construction de logements sociaux	9
4.2 Politique des cantons et des communes en matière de logement	9
4.3 Situation du marché du logement	9
4.4 Législation sur la construction et l'aménagement du territoire	11
4.5 Décisions du Conseil fédéral en matière de politique du logement	12
5 Rôle des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en matière d'offre de logements	12
6 Conclusions	13
7 Projet d'acte relatif à un crédit-cadre	14
7.1 Contexte financier	14
7.2 Importance du fonds de roulement destiné à la construction de logements d'utilité publique	15
7.3 Calcul du crédit-cadre	16
8 Conséquences	17
8.1 Conséquences pour la Confédération	17
8.1.1 Conséquences financières	17
8.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	17
8.2 Conséquences pour les cantons et les communes	17
8.3 Conséquences économiques	18
8.4 Conséquences sociales et environnementales	18
9 Aspects juridiques	18
9.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	18
9.2 Forme de l'acte à adopter	18
9.3 Frein aux dépenses	18

1 Condensé

Le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative populaire «Davantage de logements abordables». Il a toutefois décidé de mettre en consultation un projet d'acte en rapport étroit avec cette dernière en vue de l'adoption d'un crédit-cadre destiné à des prêts d'un montant de 250 millions de francs au maximum. Ce crédit-cadre vise à augmenter dès 2020, par des apports annuels, le fonds de roulement en faveur des logements d'utilité publique.

L'initiative populaire «Davantage de logements abordables» de l'Association suisse des locataires (ASLOCA) a été déposée le 18 octobre 2016 munie de 104 800 signatures valables. Elle demande d'adapter et de compléter l'article constitutionnel sur l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété (art. 108 de la Constitution [Cst.]¹) dans le but d'étendre l'offre de logements à loyer modéré.

Le Conseil fédéral recommande le rejet de l'initiative. Les ordres de grandeur exigés par celle-ci, qui demande que 10 % des logements construits chaque année soient la propriété des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, et les instruments de préemption proposés ne sont ni réalistes ni conformes au marché. Les logements d'utilité publique, dont l'encouragement fait déjà l'objet d'un mandat constitutionnel, jouent un rôle important dans l'accès au logement des couches de la population les plus faibles du point de vue économique et de la classe moyenne, ainsi que dans le maintien de la mixité sociale. À titre de complément au marché, ce segment, qui représente à peine 5 % de l'ensemble du parc immobilier, doit continuer à être soutenu sur la base des dispositions légales actuelles. Le Conseil fédéral a donc décidé de mettre en consultation un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative qui prévoit un crédit-cadre d'un montant de 250 millions de francs au maximum. Ce crédit-cadre permettrait d'augmenter, dès 2020 et pour une période de 10 ans, le fonds de roulement destiné à des prêts en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique conformément à la loi sur le logement (LOG)².

Le fonds de roulement alimenté par la Confédération sert à renforcer les maîtres d'ouvrage et les organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Le fonds est géré à titre fiduciaire à l'extérieur de l'administration fédérale par les deux organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique. Il permet d'octroyer à des promoteurs d'utilité publique des prêts remboursables rapportant des intérêts pour la construction, la rénovation complète ainsi que l'achat d'immeubles et de biens-fonds. Très souvent, ces prêts ont la fonction d'une aide de départ pour de jeunes coopératives d'habitation et d'autres maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Ils servent de financement résiduel ou transitoire et sont une condition indispensable à l'obtention du financement bancaire, et donc à la réalisation du projet. Les revenus d'intérêts des prêts octroyés sont reversés dans la Caisse fédérale.

Le capital du fonds, qui s'élève actuellement à quelque 510 millions de francs, permet de soutenir environ 800 logements par an grâce aux montants reversés. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la LOG en 2003, leur nombre s'est élevé en moyenne à plus de 1500 par année grâce au crédit-cadre de 300 millions adopté en 2003, qui a permis d'alimenter chaque année le fonds, en particulier à partir de 2009 et jusqu'à son épuisement fin 2017. Comme la demande de prêts devrait rester forte, le déficit de financement annuel sera de 20 à 25 millions de francs à partir de 2018. Pour cette raison, et en partant de l'idée que les nouveaux crédits devraient pouvoir s'étendre sur une période de 10 ans, il est proposé de libérer un crédit-cadre de 250 millions de francs au maximum.

Par sa démarche, le Conseil fédéral confirme qu'il entend satisfaire au mandat constitutionnel dans le cadre des possibilités financières de la Confédération et que la demande de modification constitutionnelle formulée par l'initiative ne répond à aucun besoin. Le crédit-cadre vise à combler en partie

¹ RS 101
² RS 842

les lacunes apparaissant avec l'expiration des aides fédérales versées en vertu de la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP)³. Les prêts du fonds de roulement, conjugués au cautionnement par la Confédération des emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), doivent contribuer au maintien, si possible, de la part de marché du secteur d'utilité publique ces prochaines années.

³ RS 843

2 Contexte du projet d'acte

L'initiative populaire «Davantage de logements abordables» de l'Association suisse des locataires (ASLOCA) a été déposée le 18 octobre 2016 munie de 104 800 signatures valables. Elle demande d'adapter et de compléter l'article constitutionnel sur l'encouragement de la construction de logements et de l'accèsion à la propriété (art. 108 Cst.) dans le but d'étendre l'offre de logements à loyer modéré.

Le 25 janvier 2017, le Conseil fédéral a pris la décision de principe de recommander le rejet de l'initiative au motif que les instruments et les ordres de grandeur exigés par l'initiative ne sont ni réalistes ni conformes au marché. Néanmoins, le Conseil fédéral est conscient que le logement est un besoin fondamental et que, malgré la détente actuelle sur le marché, il reste difficile, dans certaines régions et pour certains groupes de la population, de trouver un logement adapté et supportable du point de vue financier. Il a dès lors décidé de mettre en consultation un projet d'acte (Arrêté fédéral relatif à un crédit-cadre destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique) en étroite relation avec l'initiative. Ce crédit-cadre a pour objectif d'augmenter au cours des prochaines années le fonds de roulement destiné à des prêts aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Le Conseil fédéral envisage ainsi de poursuivre la politique de soutien menée avec succès et de maintenir l'égalité de traitement des différents segments du marché.

3 Contexte et contenu de l'initiative

3.1 Aspects formels et validité de l'initiative

L'initiative «Davantage de logements abordables» exige une adaptation (al. 1) et un complément (al. 5 à 8) de l'art. 108 Cst. En voici sa formulation exacte:

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 108, al. 1 et 5 à 8

¹ *La Confédération encourage, en collaboration avec les cantons, l'offre de logements à loyer modéré. Elle encourage l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.*

⁵ *Elle veille à ce que les programmes des pouvoirs publics visant à encourager les assainissements n'entraînent pas la perte de logements à loyer modéré.*

⁶ *Elle s'engage, en collaboration avec les cantons, en faveur d'une hausse continue de la part de logements qui appartiennent à des maîtres d'ouvrage œuvrant à la construction de logements d'utilité publique par rapport à l'ensemble du parc immobilier d'habitation. Elle veille, en collaboration avec les cantons, à ce qu'à l'échelle de la Suisse 10 % au moins des logements nouvellement construits soient propriété de ces maîtres d'ouvrage.*

⁷ *Elle autorise les cantons et les communes à introduire, en vue d'encourager la construction de logements d'utilité publique, un droit de préemption en leur faveur sur des biens-fonds appropriés. Elle leur accorde en outre un droit de préemption sur les biens-fonds propriété de la Confédération ou d'entreprises qui lui sont liées.*

⁸ *La loi règle les mesures nécessaires pour atteindre les buts visés par le présent article.*

Le texte de l'initiative contient en outre des dispositions transitoires. En cas d'acceptation de l'initiative, la Constitution serait complétée comme suit:

Art. 197, ch. 12⁴

¹² Disposition transitoire ad art. 108, al. 1 et 5 à 8 (Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété)

Si les lois d'application afférentes ne sont pas entrées en vigueur dans les deux ans à compter de l'acceptation de l'art. 108, al. 1 et 5 à 8, par le peuple et les cantons, le Conseil fédéral, à cette échéance, édicte provisoirement les dispositions d'application par voie d'ordonnance.

3.2 Contenu et appréciation de l'initiative populaire

3.2.1 Buts visés

L'initiative a pour objectif d'étendre l'offre de logements à loyer modéré par le biais d'une aide accrue de l'État. Il s'agit en particulier de renforcer la part de la construction de logements d'utilité publique. En outre, des dispositions de protection doivent être introduites dans la Constitution afin de préserver les logements à loyer modéré. Par cette initiative, l'ASLOCA réagit à l'évolution des marchés au cours de ces dernières années et aux décisions politiques prises au niveau fédéral dans ce contexte.

3.2.2 Mesures et instruments proposés

L'initiative propose d'inscrire les mesures et instruments suivants dans l'art. 108 Cst.:

- L'encouragement de l'offre de logements à loyer modéré doit prendre le relais de l'encouragement général de la construction de logements tels que conçu jusqu'à présent. Les mesures nécessaires devront être mises en œuvre d'entente avec les cantons.
- Des mesures appropriées doivent permettre d'éviter que des programmes des pouvoirs publics destinés à promouvoir des assainissements n'entraînent la perte de logements à loyer modéré.
- La part des logements nouvellement construits appartenant à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique doit s'élever à au moins 10 % à l'échelle de la Suisse. Il convient de viser, en collaboration avec les cantons, une hausse continue de la part de logements étant la propriété des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.
- Les cantons et les communes doivent être autorisés à introduire un droit de préemption en leur faveur sur des biens-fonds appropriés en vue d'encourager la construction de logements d'utilité publique. En outre, la Confédération doit accorder aux cantons et aux communes un droit de préemption sur les biens-fonds qui sont sa propriété ou celle d'entreprises qui lui sont liées.

Enfin, les mesures nécessaires en vue de la réalisation des objectifs précités doivent être inscrites dans la loi.

3.2.3 Appréciation de l'initiative

Les auteurs de l'initiative considèrent que les mesures en Suisse en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et des logements à loyer modéré ne vont pas assez loin. Pourtant, selon le Conseil fédéral, la population dispose en moyenne de suffisamment de logements de qualité, et cela à des conditions supportables. Grâce à des conditions-cadre favorables, de nombreux ménages ont eu depuis l'an 2000 la possibilité d'acquérir un logement ou une maison. Le taux de propriétaires est passé de 35 % en 2000 à plus de 38 % en 2015. Les locataires qui occupent leur logement depuis un certain temps ont obtenu, pour certains d'entre eux, des réductions de loyer du fait de l'évolution à la baisse du taux hypothécaire de référence.

Par ailleurs, il est difficile, voire impossible, pour les personnes à la recherche d'un logement, en particulier celles qui disposent d'un faible pouvoir d'achat ou qui, pour des raisons professionnelles ou familiales, n'ont pas la possibilité de choisir l'endroit où elles vont loger, de trouver un logement

⁴ Le numéro définitif de la présente disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin.

qui correspond à leurs besoins. Les symptômes en sont la charge représentée par le coût du logement ou encore l'augmentation du trafic des pendulaires.

L'encouragement des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique est, aujourd'hui déjà, un mandat constitutionnel. De ce point de vue, le sujet de préoccupation de l'initiative est digne de soutien et s'inscrit dans la ligne de l'objectif social de l'art. 41 Cst., selon lequel la Confédération et les cantons doivent s'engager en complément de l'initiative privée à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver un logement approprié à des conditions supportables. Grâce aux mesures de soutien prises par la Confédération, le secteur d'utilité publique a pu, ces dernières années, maintenir globalement sa part de marché, qui représente quelque 5 % des logements occupés malgré un contexte difficile, en particulier en ce qui concerne l'accès à des terrains à bâtir appropriés. Quand bien même l'augmentation de cette part de marché répondrait au mandat constitutionnel, les mesures et instruments proposés par l'initiative doivent être considérés d'un œil critique:

Pour qu'elle s'élève à 10 % comme demandé par l'initiative, la part des nouveaux logements appartenant aux maîtres d'ouvrage d'utilité devrait pratiquement tripler par rapport au volume de construction actuel. Une telle règle n'est pas conciliable avec le principe d'une offre de logements fondée sur l'économie de marché. La réalisation de cette mesure n'exigerait pas seulement l'engagement de moyens importants de la part de la Confédération et des cantons, mais nécessiterait que les pouvoirs publics se muent eux-mêmes en promoteurs en raison du manque de maîtres d'ouvrage.

Le droit de préemption demandé pour les cantons et les communes en faveur de la construction de logements d'utilité publique ne serait pas neutre, entre autres parce que les bénéficiaires seraient privilégiés par rapport aux autres acteurs du marché. Qui plus est, les cantons ont aujourd'hui déjà le pouvoir d'introduire ce droit et n'ont pas besoin pour cela d'une autorisation de la Confédération⁵.

L'exigence de promouvoir des rénovations énergétiques tout en préservant les logements à loyer modéré existants paraît avant tout justifiée par le fait qu'avec le Programme Bâtiments, une forme de subventionnement existe qui est financée par les locataires par le biais de la taxe sur le CO₂. Des propositions visant à prendre en considération cette exigence ont été débattues au Parlement en lien avec la Stratégie énergétique 2050, et rejetées.

Enfin, il y a peu de chance que le droit de préemption exigé pour les cantons et les communes lors de la vente de biens-fonds appartenant à la Confédération ou à des entreprises liées à cette dernière contribue à régler le problème. Un tel droit de préemption existe *de facto* en ce qui concerne les bâtiments d'armasuisse.

4 Contexte en matière de politique du logement

4.1 Encouragement actuel du logement et de la propriété par la Confédération

En vertu de l'art. 108 Cst., la Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinées à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Ce faisant, elle doit prendre notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin. Ces exigences d'encouragement revêtent toutes trois la même importance et ont été réalisées de manière exhaustive entre 1975 et 2001 grâce aux mesures instituées au titre de la LCAP. L'entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2003 de la LOG a entraîné une limitation du domaine d'encouragement: il a été renoncé à des mesures d'encouragement de la construction de logements d'ordre général telles que des mesures en vue de l'acquisition et de l'équipement de terrains ou encore de rationalisation en matière de construction.

⁵ Droit de préemption des communes - Rapport à l'intention du Conseil fédéral, rapport du 17 décembre 2014

Par ailleurs, les mesures de réduction des coûts du logement des ménages propriétaires ou locataires motivées par des considérations de politique sociale et de facilitation de l'accèsion à la propriété dans le cadre de la LOG ont été suspendues dans le cadre du programme d'allégement 2003⁶. En conséquence de quoi, l'art. 108 Cst. est actuellement mis en œuvre de la manière suivante:

4.1.1 Encouragement à la propriété du logement

Actuellement, la Confédération remplit le mandat d'encouragement de l'accèsion à la propriété d'un logement à usage personnel presque uniquement au moyen de mesures d'ordre fiscal. Trois instruments sont utilisés à cet effet: l'aménagement avantageux de l'imposition de la valeur locative et le traitement fiscal privilégié des versements anticipés des avoirs du 2^e pilier, et du pilier 3a. En ce qui concerne l'imposition de la valeur locative, l'effet d'encouragement est obtenu par le fait que les cantons fixent la valeur locative imputée à titre de revenu nettement au-dessous des valeurs du marché locatif. Les possibilités de déductions fiscales d'investissements réalisés à des fins d'économie d'énergie et de protection de l'environnement ou encore d'entretien de monuments historiques sont elles aussi un encouragement destiné aux propriétaires d'un logement à usage personnel. Le caractère d'encouragement des versements anticipés réside dans la possibilité de déduire des fonds du troisième pilier de prévoyance et de les retirer en vue de l'acquisition de son logement en bénéficiant d'un barème fiscal privilégié. Il en va de même pour le retrait anticipé des avoirs du 2^e pilier en vue de l'acquisition de son logement.

Le programme de la LCAP réalisé jusqu'à la fin de 2001 prévoyait également des mesures d'encouragement de la propriété d'un logement à usage personnel: les possibilités de cautionnement, de prêts remboursables (avances consenties au titre de l'abaissement de base) et de contributions à fonds perdu destinées à des particuliers (abaissements supplémentaires) moyennant le respect de certaines limites de revenu et de fortune ainsi que de prescriptions d'occupation ont permis à des ménages économiquement faibles d'accéder à la propriété de leur logement à des conditions avantageuses. Plus aucun encouragement en vertu de la LCAP n'est accordé depuis 2002. Les aides fédérales accordées jusqu'alors en vertu des contrats de droit public conclus dans le cadre de la LCAP ne sont encore versées que jusqu'à l'échéance des différents dossiers, qui courent en général sur une durée de 25 ans.

Comme expliqué ci-dessus au ch. 4.1, les mesures d'encouragement à la propriété d'un logement à prix modéré inscrites dans la LOG ne sont pas appliquées actuellement.

4.1.2 Encouragement de la construction de logements d'utilité publique

Le taux de propriétaires en Suisse étant comparativement bas, la construction de logements d'utilité publique revêt une importance particulière en tant qu'alternative à la propriété du logement et aux conditions «normales» de location du logement. Lorsque les locataires sont sociétaires, comme dans le cas des coopératives d'habitation, ils disposent du droit de regard sur les activités de l'organisation et bénéficient d'une plus grande sécurité du logement par rapport aux conditions normales de location. En outre, ce segment du marché, avec ses loyers calculés en fonction des coûts, contribue à l'équilibre du marché: il a un effet atténuateur sur le niveau général des loyers et favorise, notamment dans des villes où les loyers sont élevés, le maintien de la mixité sociale.

L'encouragement en vertu de la LOG s'effectue de manière indirecte dans l'ensemble de la Suisse par le biais des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Des mandats de prestations sont passés avec ces dernières. En ce qui concerne les aides au financement, l'action de la Confédération prend plusieurs formes:

- Elle alimente un fonds de roulement géré à titre fiduciaire par les deux organisations faïtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (Coopératives d'habitation Suisse et LOGEMENT SUISSE),

⁶ Loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allégement budgétaire 2003, RO **2004** 1633

par l'entremise duquel des prêts remboursables rapportant des intérêts sont mis à disposition des promoteurs du secteur public.

- Elle cautionne les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), dont les membres peuvent lever des fonds à long terme à des taux d'intérêt avantageux.
- Elle fournit des arrièr-cautions à la Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation (CCH), qui facilite ainsi le financement de la construction de logements à des taux d'intérêt préférentiels.

4.1.3 Construction de logements sociaux

Les aides à la pierre en vertu de la LCAP pouvaient être sollicitées par tous les types d'investisseurs qui s'engageaient à respecter les conditions fixées. Avec les abaissements supplémentaires, l'encouragement dans le cadre de la LCAP comporte en outre un élément d'aide à la personne: des subsides sont versés à titre individuel à des ménages disposant de moyens financiers modestes pour une période limitée en vue d'abaisser les coûts de leur logement, dans la mesure où et aussi longtemps que les limites de revenu et de fortune ainsi que les prescriptions d'occupation fixées sont respectées.

Comme expliqué plus haut, la LOG prévoit elle aussi un volet d'encouragement à des fins sociales dans le domaine du logement locatif et du logement en propriété. L'octroi de prêts directs à taux préférentiels a été toutefois suspendu dans le cadre du programme d'allègement 2003.

4.2 Politique des cantons et des communes en matière de logement

Une grande partie des cantons ont adopté des lois dans les années 70 et 80 qui complètent les mesures d'encouragement de la LCAP par la Confédération. Ces programmes de soutien perdent eux aussi en importance au fur et à mesure que les aides de la LCAP arrivent à échéance. Certains cantons, par exemple ceux de Zurich, de Zoug, de Bâle-Ville, de Genève et de Vaud, mettent en œuvre leurs propres programmes, qui sont indépendants de la Confédération et reposent avant tout sur des aides au financement. Cependant, les cantons de Bâle-Ville et de Genève en particulier prévoient également des aides ciblées à la personne destinées aux participants au marché économiquement faibles.

Par ailleurs, plusieurs communes et villes ont, à l'instar de Zurich, de Saint-Gall, de Genève et de Lausanne, elles aussi instauré des mesures d'encouragement, entre autres sous forme de prêts, de cautionnements ou de contributions aux frais de loyer. Certaines d'entre elles pratiquent une politique foncière active et cèdent des terrains à bâtir en droit de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Enfin, des mesures d'aménagement du territoire sont prises de manière ponctuelle en vue de promouvoir l'offre de logements à loyer ou à prix modérés, par exemple sous la forme de bonus d'utilisation du sol ou de directives en matière de plans d'affectation.

4.3 Situation du marché du logement

La demande de logements dépend principalement de l'évolution démographique. Depuis 2007, la population résidente a augmenté en moyenne de 90 000 personnes par an, avec un pic en 2008, avec 108 000 personnes. Sur la base des chiffres actuellement connus, il y a lieu de s'attendre à un tassement de la croissance de la population en 2016. L'influence à moyen et à long termes de la crise des réfugiés sur la demande de logements, en particulier dans le segment inférieur du marché reste encore inconnue. D'une manière générale, une certaine incertitude règne en ce qui concerne la croissance de la population, l'évolution de la conjoncture et la demande de logements.

Depuis 2010, plus de 43 000 logements sont construits chaque année. En 2013, leur nombre s'est élevé à près de 50 000 avant de refluer quelque peu en 2014. Les chiffres de 2015 et de 2016 ne sont pas encore connus. Compte tenu du nombre d'autorisations de construire délivrées, des taux

Les prix des loyers existants ont augmenté de manière marginale ces dernières années (de 0,8 % en moyenne annuelle, en 2015) quand bien même le taux d'intérêt de référence a baissé régulièrement depuis 2009. Les locataires qui n'ont pas déménagé n'ont eux aussi bénéficié qu'en partie de réductions de loyer. Les loyers proposés sur le marché ont augmenté de quelque 10 % au cours des cinq dernières années en moyenne nationale.

Bien que le marché se soit détendu dans certaines régions, l'accès au logement des ménages à faible revenu ou ayant des besoins spécifiques (personnes âgées, handicapées, etc.) reste particulièrement difficile. Par exemple, une étude réalisée récemment dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté montre que 84 % des ménages touchés par la pauvreté n'ont pas de logement adapté. Pour quatre de ces ménages sur cinq, le coût du logement représente plus de 30 % du revenu brut, ce qui entraîne des restrictions dans d'autres domaines de la vie quotidienne. La situation est jugée particulièrement critique dans les villes⁸.

4.4 Législation sur la construction et l'aménagement du territoire

Plusieurs raisons expliquent la hausse constante, ces dernières années, des logements nouvellement mis sur le marché. Premièrement, l'offre de logements n'a pendant longtemps pas réussi à suivre la demande. La réaction tardive du secteur de la construction tient non seulement aux délais de planification et de construction, mais aussi au manque de terrains à bâtir dans les lieux où la demande est forte, à la nécessité de reclasser les friches industrielles et artisanales, et à l'absence en maints endroits d'un cadre législatif en matière de planification et de construction qui permettrait de s'engager dans la densification du milieu bâti. Lorsque ce cadre existe, les projets sont souvent retardés, renchérissés, voire condamnés par les oppositions et la longueur des procédures de décision et de recours. En outre, les longs délais de délivrance des autorisations de construire peuvent occasionner des retards et des coûts supplémentaires.

Les coûts élevés de construction jouent eux aussi un rôle dans la hausse des prix des logements et des loyers. Ces coûts élevés sont la conséquence du renchérissement des prix de la construction, mais aussi des exigences de confort et de place, et des dispositions légales, entre autres en ce qui concerne l'isolation thermique, l'isolation phonique et la protection contre le feu. Enfin, des dispositions de protection du patrimoine entrent aussi souvent en considération, en particulier quand les projets visent à agrandir ou à transformer des bâtiments en vue de densifier le milieu bâti.

Des prescriptions de droit de l'aménagement du territoire et de la construction qui n'entravent pas la construction de logements mais l'encouragent et la simplifient sont un préalable important à la réalisation d'offres à loyer modéré. Toutefois, ce n'est pas de la Confédération que relève la législation dans ces domaines. Depuis un certain temps, des efforts d'harmonisation ont été entrepris au niveau cantonal. Un accord intercantonal auquel ont adhéré seize cantons jusqu'à présent a pour but d'harmoniser la terminologie dans le domaine de la construction. En outre, l'administration fédérale est en train d'élaborer une structure-modèle pour la mettre à disposition des cantons sans obligation de reprise⁹. Ces efforts devraient améliorer les conditions favorisant la construction de logements à loyer modéré. Encore faut-il des investisseurs qui ne se fondent pas uniquement sur les prix pouvant être obtenus sur le marché et qui développent de manière ciblée des projets destinés aux personnes à faible capacité financière en quête d'un logement, aux personnes âgées et à d'autres personnes ayant des besoins spécifiques.

⁸ La situation en matière de logement en Suisse : Analyse des conditions de logement des ménages touchés par la pauvreté ou vivant dans la précarité, OFAS/OFL 2016 (rapport d'étude en allemand, comportant un avant-propos et un résumé en français)

⁹ 04.456 lv.pa. Müller Philipp. Harmonisation des notions et des méthodes de mesure dans les prescriptions de construction et d'exploitation; rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du 7 novembre 2016

4.5 Décisions du Conseil fédéral en matière de politique du logement

Se fondant sur une note de discussion émise par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), le Conseil fédéral s'est penché en date du 15 mai 2013 sur la situation du marché du logement. Il a réaffirmé à cette occasion que l'offre de logements en Suisse devra être assurée, à l'avenir également, d'abord par le secteur privé et selon les principes de l'économie de marché. Les pouvoirs publics sont chargés de définir les règles du marché, la Confédération étant responsable principalement du droit du bail établi comme norme dans le code des obligations (CO)¹⁰. En outre, la Confédération doit, en complément au marché, continuer à combler les lacunes de l'offre dans le cadre de l'aide au logement et poursuivre à cette fin le partenariat existant avec les organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

Dans le cadre de cette discussion, le Conseil fédéral a par ailleurs examiné des mesures concrètes visant au maintien des logements à loyer modéré existants et à la mise à disposition de logements supplémentaires de ce type. En outre, en collaboration avec la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et l'Union des villes suisses (UVS), il a lancé un dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes afin d'identifier les besoins éventuels de mesures supplémentaires et de coordonner les activités en matière de politique du logement entre les trois niveaux de l'État. Le rapport du 12 décembre 2016 présente la teneur et les résultats de ce dialogue¹¹.

Certaines des mesures examinées ont été réalisées par la suite: par exemple l'obligation pour les propriétaires de reverser à leurs locataires les aides publiques favorisant les mesures énergétiques, la prolongation de 19 à 21 ans du droit aux contributions aux frais de logement en vertu de la LCAP (abaissements supplémentaires) ou encore l'extension du domaine d'application des prêts du fonds de roulement à l'acquisition de terrains dans le but de renforcer le secteur d'utilité publique. Par ailleurs, le Conseil fédéral avait proposé une révision partielle du droit du bail dans le CO. Le message du 27 mai 2015¹² prévoyait entre autres qu'en cas de changement de locataire, le loyer précédent devait être systématiquement communiqué au moyen d'une formule, et que si le loyer était augmenté, la hausse devait être justifiée. Cependant, le Parlement n'est pas entré en matière.

Suite à la discussion menée et sur la base des recommandations formulées dans le cadre du dialogue en matière de politique du logement, le Conseil fédéral a renoncé à d'autres mesures. Faisaient partie de ces dernières des interventions dans la formation des prix en matière de droit du bail, l'amélioration de l'accès aux terrains de la Confédération et des entreprises qui lui sont liées pour la construction de logements à loyer modéré ou d'utilité publique, un droit de préemption accordé aux communes en faveur de la construction de logements à loyer modéré ou l'adaptation du Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons, qui vise à promouvoir les assainissements énergétiques, pour favoriser le maintien des logements bon marché.

5 Rôle des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en matière d'offre de logements

Comme expliqué ci-dessus au chapitre 4, le Conseil fédéral, les cantons et les communes attachent beaucoup d'importance à la construction de logements d'utilité publique. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique gèrent un parc de logements dont le loyer est fixé sur la base des coûts. Ces logements sont ainsi avantageux à long terme, ce qui atténue la hausse générale des loyers. Par ailleurs, ces promoteurs mettent davantage l'accent sur la qualité de l'habitat, les infrastructures communautaires, le développement durable et l'efficacité énergétique, ainsi que les logements pour les familles.

¹⁰ RS 220

¹¹ <https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/wohnungspolitik/wohnungspolitik-bund/dialog.html>

¹² FF 2015 3681

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont souvent les partenaires des communes en ce lien avec l'offre de logements pour personnes âgées. Enfin, ils favorisent la cohésion sociale, une bonne mixité des quartiers, l'engagement et le sens des responsabilités des habitants, tout en conciliant les avantages du logement en propriété (par ex. sécurité de l'habitat et codécision) avec ceux de la location en conditions normales (par ex. mobilité accrue).

Traditionnellement, les maîtres d'ouvrages d'utilité publique sont présents dans les villes. À Zurich, à Bâle, à Lucerne, à Bienne ou à Thoun par exemple, ils détiennent une part de marché supérieure à 10 %. Et, aujourd'hui, ce sont justement les villes qui sont le plus durement frappées par la pénurie de logements et l'envolée des prix de ces dernières années, et qui doivent consolider une offre de qualité et avantageuse à long terme pour éviter le risque de ségrégation sociale. Par ailleurs, la nécessité de l'apport du secteur d'utilité publique est désormais reconnue au-delà du cercle de ses tenants traditionnels. Sur le plan local, l'évolution du marché du logement est fréquemment observée avec inquiétude en particulier dans les communes bien situées et susceptibles d'accueillir des pendulaires occupant des emplois bien rémunérés dans le secteur des services ainsi que dans les communes touristiques. L'arrivée de ménages à hauts revenus et fortunés tire vers le haut les prix du sol, des maisons et des logements, que les membres de la classe moyenne, nécessaires au bon fonctionnement des communes, ne sont plus en mesure de payer. Dès lors, il n'y a rien d'étonnant à la pléthore d'initiatives prises par la population ou les autorités afin de combler, en collaboration avec des organismes de construction de logements d'utilité publique, une lacune du marché dont ne souffrent pas seulement les ménages à revenus modestes ou les personnes ayant des besoins particuliers, mais souvent, aussi, les membres de la classe moyenne. Par ailleurs, la question de l'habitat d'utilité publique pour les aînés revêt une actualité politique grandissante pour les communes en raison de l'évolution démographique.

Les bénéfices sociaux et économiques évoqués ci-dessus justifient la poursuite du soutien de la Confédération à la construction de logements d'utilité publique et de sa contribution à l'augmentation, ou, du moins, au maintien de la modeste part occupée par ce secteur sur le marché. Toutefois, l'enjeu ne se résume pas à l'élargissement de l'offre. Le soutien aux assainissements énergétiques et aux rénovations de constructions anciennes revêtent une importance comparable.

6 Conclusions

Le Conseil fédéral est opposé à l'initiative populaire, d'une part parce que les mesures et les instruments exigés ne sont ni réalistes ni conformes au marché et, d'autre part, parce que leur application grèverait de manière exagérée le budget de la Confédération. Cependant, il reconnaît le rôle important joué par le secteur d'utilité publique en matière d'offre de logements et a choisi pour cette raison de mettre en consultation un projet d'arrêté relatif à un nouveau crédit-cadre destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement. Le Conseil fédéral confirme ainsi qu'il entend satisfaire au mandat constitutionnel sans qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution. Le crédit-cadre, approuvé à l'unanimité par le groupe de travail responsable du dialogue en matière de politique du logement, doit combler partiellement les lacunes résultant de la diminution marquée des aides fédérales octroyées aux termes de la LCAP. En outre, il permettra de répondre aux problèmes auxquels sont confrontés certains segments de la demande sans devoir tourner le dos à une politique d'encouragement qui a fait ses preuves.

La forte proportion de locataires en Suisse en comparaison internationale, qui a toujours poussé le Conseil fédéral à réagir de manière active aux initiatives populaires émanant des milieux de locataires, plaide elle aussi en faveur de la mise en lien du rejet de l'initiative avec un projet d'acte relatif à un crédit-cadre destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement¹³. L'encouragement de

¹³ La dernière fois en 1999, lorsque le Conseil fédéral et le Parlement ont présenté un contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour des loyers loyaux » déposée en 1997. Le peuple et les cantons ont rejeté l'initiative en 2003 et le contre-projet indirect, qui avait fait l'objet d'un référendum par les auteurs de l'initiative, en 2004.

l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique est un mandat constitutionnel qui se situe au même niveau que l'encouragement à l'accès à la propriété. Par sa démarche, le Conseil fédéral souligne l'importance qu'il continue d'accorder non seulement à l'encouragement à l'accès à la propriété mais aussi au soutien de ce qui représente une «troisième voie» dans la construction de logements, et sa disposition à poursuivre de manière durable son engagement en faveur du secteur d'utilité publique.

Le Conseil fédéral a examiné plusieurs variantes: le rejet pur et simple de l'initiative, mais aussi son rejet assorti d'un projet d'acte visant à activer les prêts directs prévus dans la LOG et concernant un crédit-cadre en vue de la mise en œuvre, ou encore le rejet de l'initiative associé à la présentation d'un contre-projet direct (au niveau de la Constitution) visant à amener à 10 % la part sur le marché des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

La nécessité d'améliorer la situation dans certaines régions et pour certains segments de la demande malgré le bon fonctionnement global du marché du logement, de même que l'obligation formulée dans la Constitution d'un engagement identique de la Confédération en faveur des intérêts des propriétaires et de ceux des locataires parlent en défaveur du rejet simple de l'initiative. Le rejet de l'initiative avec la présentation d'un projet d'acte visant à activer les prêts directs en vertu de la LOG et concernant un projet-cadre pour la mise en œuvre entraînerait un engagement financier trop important de la part de la Confédération et nécessiterait l'approbation de postes de travail supplémentaires. En raison des perspectives des finances fédérales, cette variante doit elle aussi être rejetée. Le rejet de l'initiative avec la présentation d'un contre-projet direct en vue d'amener à 10 % la part sur le marché des maîtres d'ouvrage d'utilité publique nécessiterait également des moyens financiers considérables et un important travail de concrétisation. Dès lors, cette variante doit elle aussi être écartée.

7 Projet d'acte relatif à un crédit-cadre

7.1 Contexte financier

L'état des lieux dressé par le Conseil fédéral en lien avec les directives concernant le budget et le plan financier montre qu'il convient de s'attendre à des déficits structurels de plusieurs milliards pour les années 2018 à 2020. Qui plus est, les conséquences financières d'une nouvelle mouture de la réforme de l'imposition des entreprises ne sont pas prises en considération (projet fiscal 17). De ce fait, des ajustements importants devront être apportés aux finances fédérales ces prochaines années. Pour des dépenses présentant une grande marge de manœuvre – et c'est le cas dans le domaine de l'aide au logement –, cela signifie qu'il faudra faire preuve de réserve au cas où des dépenses supplémentaires devraient se révéler nécessaires.

Comme expliqué précédemment, le projet d'acte à élaborer prévoit un nouveau crédit-cadre destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement prévu par la LOG. En 2003, le Parlement avait accepté, parallèlement à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, un crédit-cadre d'un montant de 300 millions destiné à des prêts et un autre de 1775 millions pour des engagements éventuels, principalement en vue de cautionner les emprunts de la CCL.

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

Les crédits-cadre adoptés pour des arrière-cautionnements en faveur de la CCH et des engagements éventuels de la CCL ayant été épuisés sans aucune incidence financière pour la Confédération, le Parlement a accepté en 2003 la proposition du Conseil fédéral de libérer de nouveaux crédits pour des prestations de garantie, à savoir un premier de 1400 millions de francs en 2010 et un second sous la forme d'un crédit-cadre de 1900 millions de francs en 2015.

Le crédit-cadre de 300 millions adopté en 2003 a été transféré au fonds de roulement entre 2003 et 2005, puis dès 2009, sous la forme de tranches annuelles de différents montants. La dernière de ces tranches, de 10,8 millions, sera transférée au fonds en 2017, ce qui portera le capital de ce dernier à quelque 510 millions de francs.

7.2 Importance du fonds de roulement destiné à la construction de logements d'utilité publique

Le fonds de roulement alimenté par la Confédération existe depuis des décennies. Contrairement aux différents programmes d'encouragement de la Confédération qui, à l'instar des mesures de la LCAP, avaient et ont pour objectif de rendre certains logements moins chers, le fonds de roulement sert à renforcer les maîtres d'ouvrage et les organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Ce fonds est par conséquent administré à titre fiduciaire, pour la Confédération, par les deux organisations faïtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Des mandats de prestations règlent la collaboration de la Confédération avec les organisations faïtières ainsi que l'indemnisation des frais. L'OFL est responsable de la fixation des conditions de prêt. En outre, il est représenté dans les deux commissions responsables du fonds de roulement, qui examinent les requêtes et décident de l'octroi des prêts. Chaque année, les deux organisations faïtières établissent les comptes du fonds.

Les promoteurs d'utilité publique membres d'une des deux organisations faïtières peuvent déposer des requêtes de prêts pour la construction, la rénovation complète, la démolition-reconstruction et l'achat d'immeubles. Depuis 2014, ils peuvent solliciter un prêt également pour l'acquisition de terrains. Toutefois, à la fin de 2016, seulement deux demandes avaient été déposées à cette fin. En outre, il est possible d'encourager de nouvelles formes de logements et de propriété. Le montant du prêt par demande est fonction du nombre de logements. Selon les besoins, les normes énergétiques et les conditions de location (p. ex. prescriptions d'occupation), des montants forfaitaires de 10 000 à 50 000 francs par logement sont accordés. En outre, le montant de prêt maximum est fixé à 3 millions de francs par requête, et un promoteur peut participer au fonds jusqu'à concurrence de 10 millions au maximum.

Il est vérifié, dans le cadre de l'examen de la requête, que le projet présenté satisfait aux critères définis de qualité (p. ex. absence d'obstacles) et de prix (caractère avantageux pour les occupants). En outre, ne sont soutenus que des projets dont le besoin est établi. Les nouvelles constructions dans les communes présentant un taux de vacance de plus de 1,5 % ne peuvent bénéficier d'une aide que si la commune participe de manière substantielle au projet, par exemple par l'octroi d'un droit de superficie. Sont en outre pris en considération la situation financière du maître d'ouvrage et le financement du projet, pour lequel l'engagement ferme d'une banque doit être présenté. Le versement du prêt intervient au plus tôt au début des travaux ou à la date d'acquisition, et encore, à condition que le prêt soit garanti par gage immobilier.

Pendant la durée du prêt, qui s'élève au maximum à 20 ans pour des montants jusqu'à 30 000 francs par logement et à 25 ans au maximum pour des montants plus élevés, les prêts sont gérés par l'organisation faïtière responsable. Les amortissements annuels réalisés par les promoteurs retournent au fonds de roulement et permettent de financer de nouveaux projets. Actuellement, le taux

d'intérêt d'un prêt s'élève à 1 %. Les organisations faitières reversent les revenus d'intérêts à la Caisse fédérale par l'entremise de l'OFL.

La situation financière du maître d'ouvrage d'utilité publique qui a sollicité des fonds d'encouragement et examiné chaque année par un service externe indépendant, qui lui attribue une note (rating) entre 1 et 4. Si cette notation de crédit est mauvaise, le service Recovery de l'OFL prendra des mesures d'assainissement financier en collaboration avec le maître d'ouvrage et les banques qui le financent. L'examen approfondi de la requête ainsi que le suivi étroit du maître d'ouvrage servent à minimiser les risques de défaut de paiement. Tel que défini dans le cadre de la LOG, c'est-à-dire depuis 2003, le fonds de roulement n'a encore enregistré aucune perte. Toutefois, selon l'évolution du marché du logement, un tel risque n'est pas exclu.

Très souvent, les prêts du fonds de roulement représentent pour le maître d'ouvrage d'utilité publique, en particulier s'il est jeune et ne dispose, comme c'est généralement le cas, d'un capital propre restreint, une condition indispensable à l'obtention du financement bancaire, et donc à la réalisation de son projet de construction ou d'acquisition. Les prêts comblent ainsi les lacunes de financement initial entre un financement bancaire normal et la part minimale de capital propre exigée pour bénéficiaire de l'aide du fonds de roulement. Les fonds propres se constituent au cours du temps par le biais de l'amortissement du prêt. Les prêts ont donc très souvent la fonction d'une aide de départ et contribuent au développement du secteur d'utilité publique¹⁴. Les quotes-parts d'emprunt de la CCL, qui sont cautionnées par la Confédération également en vertu de la LOG, ne peuvent pas assumer ce rôle. Pour des questions de risques, la CCL finance en effet exclusivement des immeubles existants et déjà loués. À l'instar d'une banque, la part du financement qu'elle consentira s'élèvera au plus à 80 % de la valeur de rendement, et elle exigera qu'au moins 70 % de cette valeur soit amortie pendant la durée de l'emprunt.

7.3 Calcul du crédit-cadre

Lors de l'entrée en vigueur de la LOG, le fonds de roulement disposait de réserves. Depuis lors, il a bénéficié du transfert en plusieurs tranches du crédit-cadre de 2003 qui a été mis à disposition. Les moyens ainsi dégagés ont permis de soutenir depuis 2003 en moyenne 1500 logements par an. La demande de prêts a été très forte dans les années 2014 à 2016, puisqu'entre 1800 et 2000 logements ont été soutenus chaque année. Elle a pu être satisfaite avec les moyens du fonds encore disponibles. Le nombre de projets développés par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique indique que la demande se maintiendra à un niveau élevé. Toutefois, étant donné que le capital du fonds est aujourd'hui d'environ 510 millions de francs, les amortissements qui y sont reversés ne permettront de ne financer plus qu'environ 800 logements par an à long terme. À l'aune du volume d'encouragement moyen consenti jusqu'à présent, le déficit de financement sera de 20 à 25 millions de francs par an dès 2018.

Pour cette raison, et en partant de l'idée que les nouveaux crédits devraient pouvoir s'étendre sur une période de 10 ans, il est proposé de mettre à disposition un crédit-cadre de 250 millions de francs au maximum afin de couvrir le besoin de financement prévisible pour quelque 1500 logements à loyer modéré par an pendant toute la durée des versements. À l'instar de celui de 2003, le crédit-cadre qui doit recevoir l'aval du Parlement pourra être alloué au fonds sous la forme de tranches qui seront budgétisées chaque année en fonction des besoins concrets et de la situation des finances fédérales.

¹⁴ Aide au logement au moyen de prêts à taux d'intérêt préférentiel du fonds de roulement: analyse de l'exécution et des effets, Rapport succinct; B, S, S. et P/S//P///, Bâle, 28 février 2012

8 Conséquences

8.1 Conséquences pour la Confédération

8.1.1 Conséquences financières

Un crédit-cadre en faveur du fonds de roulement et l'inscription des dépenses avec incidences financières aux comptes de la Confédération qu'il entraînera au plus tôt à partir de 2020 représentent certes une charge supplémentaire pour les finances fédérales. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les dépenses en faveur d'abaissements supplémentaires entraînées par les mesures d'encouragement prévues par la LCAP, qui se sont élevées à près de 46 millions de francs en 2016, tomberont d'ici à 2020 à 31 millions de francs avant d'atteindre le point zéro dans la période de 10 et 15 ans évoquée dans le cadre du présent projet. Qui plus est, il n'est pas possible placer sur un même pied les crédits destinés au fonds de roulement et les abaissements supplémentaires en vertu de la LCAP, qui sont des dépenses à fonds perdu, puisque les premiers seront intégrés dans le bilan de la Confédération au patrimoine administratif et porteront des intérêts. Au taux d'intérêt actuel de 1 %, un tel patrimoine administratif est rentable du point de vue économique, du moins si l'octroi de crédits continue à n'entraîner aucune perte notable. Par ailleurs, comme il s'agit de dépenses non liées, la charge pesant sur les finances fédérales peut être modulée. Les indemnités versées aux organisations faïtières pour leurs frais de gestion du fonds de roulement sont fonctions du nombre de requêtes approuvées chaque année et du montant des prêts à rembourser. Comme le nombre des prêts à gérer augmentera ces prochaines années avec l'alimentation du fonds de roulement, les dépenses annuelles entraînées pour la Confédération par les mandats de prestations confiés aux deux organisations faïtières, qui se sont élevées en 2015 à 1,35 million de francs, devraient présenter une très légère augmentation, de l'ordre d'un petit montant à cinq chiffres.

8.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'alimentation du fonds de roulement n'entraîne pas de besoins supplémentaires en matière de personnel. Le suivi des prêts est confié aux deux organisations faïtières œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. La participation de la Confédération à l'examen des requêtes et au suivi des mandats de prestations confiés aux organisations faïtières peut être assumée dans le cadre des ressources en personnel disponibles.

8.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le nouveau crédit-cadre n'aura aucune conséquence générale directe pour les cantons et les communes, pas plus que pour les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne. En revanche, il aura un impact indirect positif sur les régions dont le besoin en logements à loyer modéré est avéré et dans lesquelles les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont actifs et peuvent solliciter des prêts du fonds de roulement pour des projets de construction ou de rénovation. À l'exception d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Obwald, il existe aujourd'hui dans tous les cantons des biens-fonds soutenus au moyen de prêts du fonds de roulement. Les cantons qui disposent de leur propre programme d'aide au logement ont la possibilité de compléter le soutien de base de la Confédération au moyen de mesures ciblées. Par ailleurs, de nombreuses communes travaillent en étroite collaboration avec des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, avant tout en vue de proposer des logements adaptés aux personnes âgées. Les cantons et les communes ayant besoin de logements à loyer modéré à long terme peuvent bénéficier ainsi du soutien apporté par la Confédération dans le domaine de la construction de logements d'utilité publique. Il est aussi probable que ce renfort aura un effet positif en termes de réduction de leurs dépenses d'aide sociale.

8.3 Conséquences économiques

Les prêts du fonds de roulement sont un instrument d'aide au logement qui est facile d'accès, comparativement avantageux et efficace, et qui a pour objectif de renforcer le secteur d'utilité publique dans le domaine du logement. Le projet est donc d'ordre structurel et non conjoncturel. Les prêts n'entraînent pas de distorsion de la concurrence, et leurs effets ne se font pas sentir sur le marché. En effet, avec 2 ou 3 % des nouveaux logements construits chaque année, la part du secteur bénéficiant de cette aide est bien trop petite. Cependant, à des endroits où la demande est forte et où les loyers augmentent, ces prêts peuvent concourir à la stabilité des loyers. En outre, grâce aux prêts, les maîtres d'ouvrage se trouvent en mesure de proposer des offres destinées à des besoins spécifiques que le marché ne satisfait qu'insuffisamment.

8.4 Conséquences sociales et environnementales

Une aide sous forme de prêt du fonds de roulement est aussi une incitation à adopter une norme énergétique aussi élevée que possible pour les immeubles qui en bénéficient. En effet, plus cette norme sera élevée, plus élevé sera aussi le montant pouvant être sollicité. C'est ainsi que les coopératives d'habitation et d'autres maîtres d'ouvrage d'utilité publique jouent désormais un rôle de modèle en matière de construction de logements efficaces sur le plan énergétique. En outre, les biens-fonds bénéficiant d'une aide doivent satisfaire à des critères de qualité élevés. Une construction à prix modéré mais de qualité, sans obstacles, répondant aux besoins de tous les groupes d'âges et consommant comparativement peu de surface habitable du fait des prescriptions d'occupation très courante dans le secteur d'utilité publique sont autant d'éléments qui satisfont aux exigences du développement durable. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique favorisent la cohésion sociale entre autres par le biais d'infrastructures communautaires, assurent une bonne mixité des quartiers, donnent beaucoup de poids à l'engagement et au sens des responsabilités des habitants, et contribuent au développement durable d'un point de vue économique, environnemental et social.

9 Aspects juridiques

9.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

L'arrêté fédéral se fonde sur l'art 43, let. a, LOG. Celui-ci repose sur l'art. 108 Cst., en vertu duquel la Confédération encourage la construction de logements et l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers, ainsi que les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Celle-ci prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

9.2 Forme de l'acte à adopter

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

9.3 Frein aux dépenses

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