

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Organe parlementaire de
contrôle de l'administration
CH-3003 Berne

Efficacité de la loi fédérale encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP) du point de vue de la politique conjoncturelle et évaluation des ses effets économiques globaux

Rapport

**de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration
à l'attention de la section « Economie »
de la Commission de gestion du Conseil national**

Berne, le 2 décembre 1996

Editeur Organe parlementaire de contrôle de l'administration, 3003 Berne

Impression: Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3003 Berne

Distribution: Centrale de documentation de l'Assemblée fédérale, 3003 Berne

L'essentiel en bref

Après avoir pris connaissance des résultats de l'enquête de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA) sur l'efficacité de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logement (LCAP) du point de vue de ses objectifs de politique sociale, la commission de gestion du Conseil national a chargé l'OPCA d'examiner l'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle et ses effets pour l'ensemble de l'économie.

Il a en effet été constaté qu'avec le temps, aux objectifs initiaux de politique sociale visés par la LCAP, à savoir d'une part l'augmentation de l'offre de logement avantageux destinés aux ménages à revenus modestes et d'autre part l'augmentation de la proportion de propriétaires au sein de la population, se sont ajoutés d'autres objectifs, qui relèvent de la politique conjoncturelle et de la politique économique en général.

Une analyse économétrique réalisée par des experts mandatés par l'OPCA permet d'arriver aux conclusions suivantes:

- L'efficacité de la LCAP en tant qu'instrument de la politique conjoncturelle est extrêmement faible.
- Depuis 1975, les effets de la LCAP sur l'ensemble de l'économie se limitent à une augmentation annuelle de la production indigène et de la valeur ajoutée de 0,02%. La LCAP a permis de créer et de préserver quelque 900 emplois.

Au vu de ces résultats, l'OPCA parvient à la conclusion que la LCAP n'est pas un instrument de politique conjoncturelle adéquat, et qu'elle ne peut non plus être considérée comme un outil permettant d'influencer le développement de l'économie dans son ensemble. La mise à disposition de moyens pour l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements ne peut par conséquent être justifiée ni par des arguments relevant de la politique conjoncturelle, ni par des réflexions portant sur l'ensemble de l'économie.

Les effets réels de la LCAP sont liés à ses objectifs en matière de politique sociale. Cet aspect de la question a déjà été examiné en détail par l'OPCA. On se reportera aux rapports de l'OPCA du 9 février 1996.

A Brief Survey of the Essentials

Following the submission of the study of the Parliamentary Administration Control (PAC) on the effectiveness of the Law on Promotion of Housing Construction and Home Ownership (LPHHO), the PAC, acting upon mandate of the National Council's Oversight Committee, assessed the market policy effectiveness and the overall economic effects of the LPHHO.

The starting point of this assessment was the recognition of the fact that the objectives of the LPHHO, namely an enhanced offer of low-cost housing for population groups of modest income levels (social policy objective) and an increased share of private residence owners in the population at large (socio-political objective), had expanded in the course of time to include market and economic policy objectives

On the basis of an economic analysis conducted by external experts, the PAC comes to the following recognitions

- The market policy effectiveness of the LPHHO is to be estimated as extremely minor.
- The overall economic effects since 1975 represent a yearly increase of domestic production and value creation of approx. 0.02%. Thanks to the LPHHO, some 900 jobs were created and maintained.

In view of these considerations, the PAC comes to the conclusion that the LPHHO is suited neither for market policy intervention nor as an instrument to influence overall economic development. Consequently, the making available of financial means for the promotion of housing construction and home ownership can be justified neither by market policy nor by overall economic considerations.

The real effects of the LPHHO lie in its social and socio-political objectives. These aspects have already been thoroughly examined by the PAC and were presented in the reports of the PAC dated 9 February 1996.

Table des matières

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 Le mandat de la Commission de gestion | 1 |
| 2 La problématique | 1 |
| 3 Connaissances actuelles et questions ouvertes concernant la LCAP | 2 |
| 4 Les calculs économétriques | 3 |
| 5 L'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle | 4 |
| 6 Les effets économiques globaux de la LCAP | 7 |
| 7 Les résultats en bref | 12 |
| 8 Situation actuelle et avenir de la LCAP | 13 |

Annexes

- Annexe A : Crédits LCAP accordés et unités encouragées depuis 1975
- Annexe B : Nombre d'appartements construits avec des moyens de la LCAP de 1975 à 1993
- Annexe C : Nombre de maisons familiales en propriété encouragées de 1976 à 1991
- Annexe D : Risques de la LCAP : état en 1995

Abréviations

| | |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| AC | Assurance-chômage |
| CdG-CN | Commission de gestion du Conseil national |
| LCAP | Loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements |
| OFL | Office fédéral du logement |
| OPCA | Organe parlementaire de contrôle de l'administration |

Le rapport original a été rédigé en allemand

1 Le mandat de la Commission de gestion

L'Organe parlementaire de l'administration (OPCA) s'est déjà livré à un examen détaillé de l'efficacité de **loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP)** du point de vue de ses objectifs de politique sociale. Cet examen a prouvé que ces objectifs sont atteints. En effet, **l'offre de logements avantageux** pour les milieux les moins favorisés de la population et la **proportion de propriétaires** ont été **augmentées**. Toutefois, jusqu'à présent, il n'y avait aucune analyse ou évaluation plus détaillée portant **sur l'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle et sur ses effets pour l'ensemble de l'économie**.

Le 6 juin 1996, la **Commission de Gestion du Conseil national (CdG-CN)** a donc confié à l'OPCA le mandat d'étudier l'efficacité de la **LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle ainsi que ses effets économiques globaux** depuis son entrée en vigueur en 1975.

2 La problématique

Conformément au mandat de la CdG-CN, il s'agissait surtout de répondre aux deux questions mises en évidence ci-dessous.

1. *Quelle est l'efficacité de la LCAP en matière de politique conjoncturelle ? Comment évaluer l'aptitude de la LCAP en tant qu'instrument de politique conjoncturelle ?*
2. *Quels sont les effets économiques globaux de la LCAP ? Comment juger la capacité de la LCAP en tant qu'instrument permettant d'influencer l'ensemble de l'économie ?*

3 Connaissances actuelles et questions ouvertes concernant la LCAP

3.1 Travaux préalables de l'OPCA au sujet de la LCAP

Dans le cadre de ses recherches, l'OPCA a présenté la **LCAP** en tant qu'**instrument de la politique du logement de la Confédération** et a **évalué son efficacité par rapport à ses objectifs de politique sociale**. Ces analyses ont fait l'objet d'un **résumé** (rapport du 9 février 1996) et d'un rapport de travail détaillé (rapport de travail du 9 février 1996, disponible en langue allemande uniquement).

En comparaison avec les instruments précédents de la politique du logement de la Confédération, la LCAP est un **instrument innovateur** constitué **d'une combinaison d'encouragements octroyés en fonction d'objets et d'aides octroyées à des personnes**. Il a été renoncé à présenter plus précisément le concept et le fonctionnement de la LCAP. Le chapitre 4 (La LCAP) du rapport de l'OPCA du 9 février 1996 en donne un bon aperçu. En revanche, les principaux résultats de l'étude concernant l'efficacité de l'encouragement de la LCAP par rapport à ses objectifs en matière de politique sociale sont présentés ci-dessous sous forme résumée.

3.2 L'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique sociale

Dans le cadre de ses travaux concernant l'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique sociale, l'OPCA est arrivé aux conclusions suivantes :

- Depuis 1975, **2'100 millions de francs** ont été octroyés à **titre d'aide complémentaire non remboursable à des personnes**, sous forme de **contributions à fonds perdu** (abaisséments supplémentaires I à IV) et **11'500 millions de francs** à titre de **cautionnements, d'engagements et de contributions remboursables liés aux objets** (cf. annexe A).
- De 1975 à 1993, l'**encouragement à la construction de logements** a permis de construire quelque **37'000 appartements locatifs**, ce qui correspond à environ **7% de tous les appartements construits en Suisse** durant cette même période (cf. annexe B).
- L'application de la loi a permis d'**atteindre les groupes de personnes visées** par ces dispositions, c'est-à-dire **les ménages à revenus modestes**, dans une large mesure.

- De 1975 à 1991, l'application de la **LCAP** a permis d'encourager la **propriété d'environ 10'000 unités d'habitations**, ce qui correspond à une proportion de **6.7% de tous les logements construits ou qui sont passés en propriété privée** durant cette même période (cf. annexe C).
- De 1970 à 1990, la **proportion des personnes propriétaires de leur logement** en Suisse est passée de **28%** à plus de **31%**, mais, outre la LCAP, d'autres facteurs ont également contribué à l'augmentation de cette proportion (qui reste tout de même modeste si l'on procède à des comparaisons internationales).
- Environ **la moitié des moyens engagés en faveur de l'encouragement à la propriété** l'a été en faveur des milieux ciblés, à savoir les ménages **qui ne sont pas en mesure d'investir les fonds propres nécessaires à l'acquisition d'un logement** ; l'autre moitié a profité à des personnes qui **auraient également accédé à la propriété, même sans l'aide de la LCAP**.

3.3 Les questions ouvertes qui subsistent encore au sujet de la LCAP

Les recherches de l'OPCA ont montré que de **nombreuses questions** subsistent encore au sujet du **financement et de la conception future** de la LCAP. Ainsi, comme cela a déjà été soulevé plus haut, les questions concernant l'**efficacité du point de vue de la politique conjoncturelle** ainsi que les **effets économiques globaux de la LCAP** n'ont pas encore trouvé de réponses.

L'OFL a donné un mandat afin d'étudier la première de ces questions. Les premiers résultats de cette étude devraient être disponibles d'ici au début de 1997. Les deux autres questions font l'objet du présent rapport.

4 Les calculs économétriques

Pour répondre aux questions concernant **la détermination de l'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle et l'évaluation de ses effets économiques globaux**, l'OPCA se base sur une **expertise** réalisée sous mandat par la société **Ecoplan**, analyses économiques et gestion de l'environnement de Berne et de Monsieur **Carlos Lenz**, Dr rer. pol. de Berne. Les experts ont procédé à des **calculs**

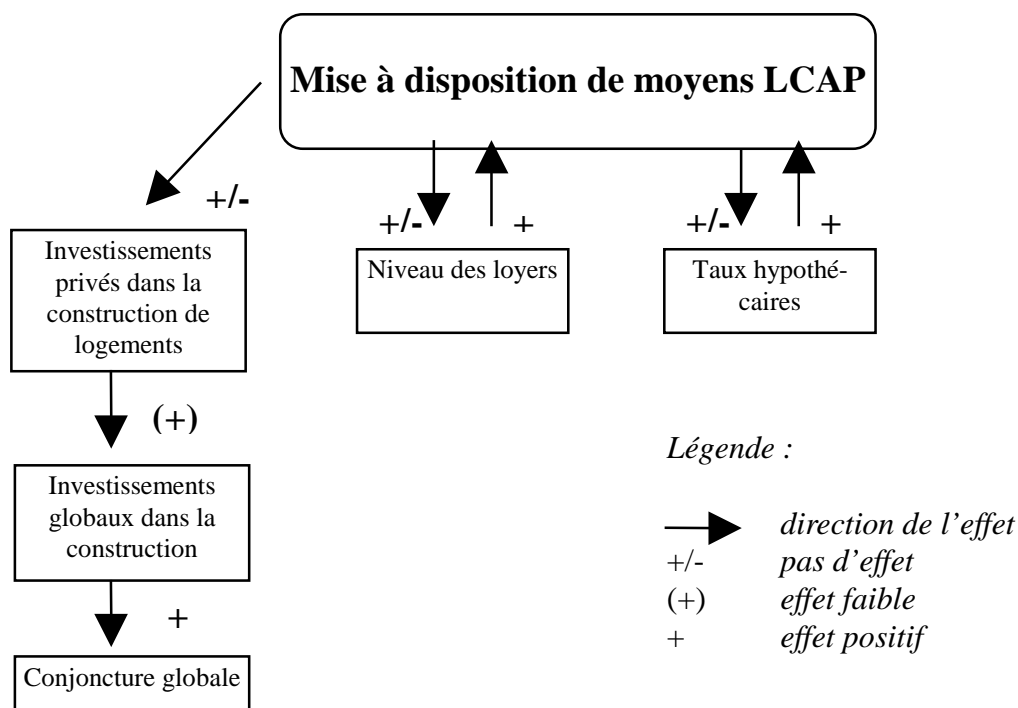
économétriques pour la période de 1975 à 1995. Ils ont débuté leurs travaux en juin 1996 et ont livré leur rapport à l'OPCA dans le courant du mois de novembre 1996.

Le projet du rapport a été soumis à l'Office fédéral du logement (OFL) afin de garantir que son contenu soit complet et d'éviter des erreurs ou malentendus éventuels.

5 L'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle

Schématiquement, l'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle peut être représentée de la manière suivante :

Graphique 1 : Présentation schématique de l'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle



Les chapitres 5.1 à 5.4 seront consacrés à ces divers effets. Après chaque hypothèse de travail, les résultats de l'étude économétrique sont résumés et mis en évidence par un cadre.

5.1 L'effet de la LCAP sur les loyers et les taux hypothécaires

Dans le meilleur des cas, l'effet des moyens mis à disposition de la LCAP devrait par hypothèse, induire une baisse des taux hypothécaires. Ainsi, du fait que les loyers sont liés aux taux hypothécaires, cet effet devrait également influencer les loyers à la baisse. En outre, la construction, ranimée par une éventuelle baisse du taux hypothécaire, devrait induire un élargissement de l'offre de logements, élargissement qui devrait à son tour également influencer les loyers à la baisse.

La LCAP ne parvient pas à influencer les loyers et les taux hypothécaires de manière sensible. Les éventuels effets sont faibles et de courte durée uniquement. Même une augmentation massive des moyens LCAP, comme cela a été le cas durant la période de 1992 à 1996, n'a pas eu d'influence perceptible sur les loyers et les taux hypothécaires.

5.2 L'effet des loyers et des taux hypothécaires sur la LCAP

Il est admis qu'il existe un lien positif entre loyers et taux hypothécaires d'une part, et, d'autre part, demande, respectivement offre de moyens LCAP. Cette hypothèse est confirmée par les calculs économétriques.

Durant les phases de loyers et de taux hypothécaires élevés, les moyens LCAP ont été mis à disposition et demandés de manière plus importante.

L'augmentation des crédits LCAP durant les phases de loyers et de taux hypothécaires élevés n'intervient qu'avec un décalage de deux à trois ans. Etant donné que le recul des investissements dans le domaine de la construction intervient immédiatement après une augmentation des taux d'intérêts, **la LCAP ne déploie pas d'effets stabilisants sur la conjoncture dans le domaine de la construction.**

5.3 L'effet de la LCAP sur les investissements privés dans le domaine de la construction de logements

Par hypothèse, la mise à disposition de moyens LCAP par le biais de cautionnements accordés par la Confédération et d'abaissements de base devrait influencer les investissements privés dans le domaine de la construction de logements de manière positive. En effet, une obtention facilitée de prêts hypothécaires d'une part, et les avances sur les loyers ou les charges des propriétaires d'autre part devraient entraîner un accroissement de la construction.

Les dépendances temporelles entre la mise à disposition de crédits LCAP et le niveau des investissements privés dans le domaine de la construction sont inexistantes ou très faibles. Cette affirmation peut être maintenue même en cas d'augmentation massive des moyens LCAP mis à disposition, comme cela a d'ailleurs été le cas durant la période de 1992 à 1996.

5.4 Effets indirects de la LCAP sur la conjoncture globale

Par le biais de l'accroissement de la construction dans le secteur privé, la mise à disposition de moyens LCAP devrait influencer la conjoncture globale de manière positive. Par hypothèse, la relance de la conjoncture dans le domaine de la construction devrait raviver la conjoncture globale.

Des investissements plus élevés dans le domaine de la construction parviennent à influencer la conjoncture globale de manière positive. Une construction accrue de logements peut également - bien que de manière relativement faible - aider à raviver la conjoncture globale. En revanche, du point de vue conjoncturel, la LCAP n'a aucun effet sur la construction privée de logements.

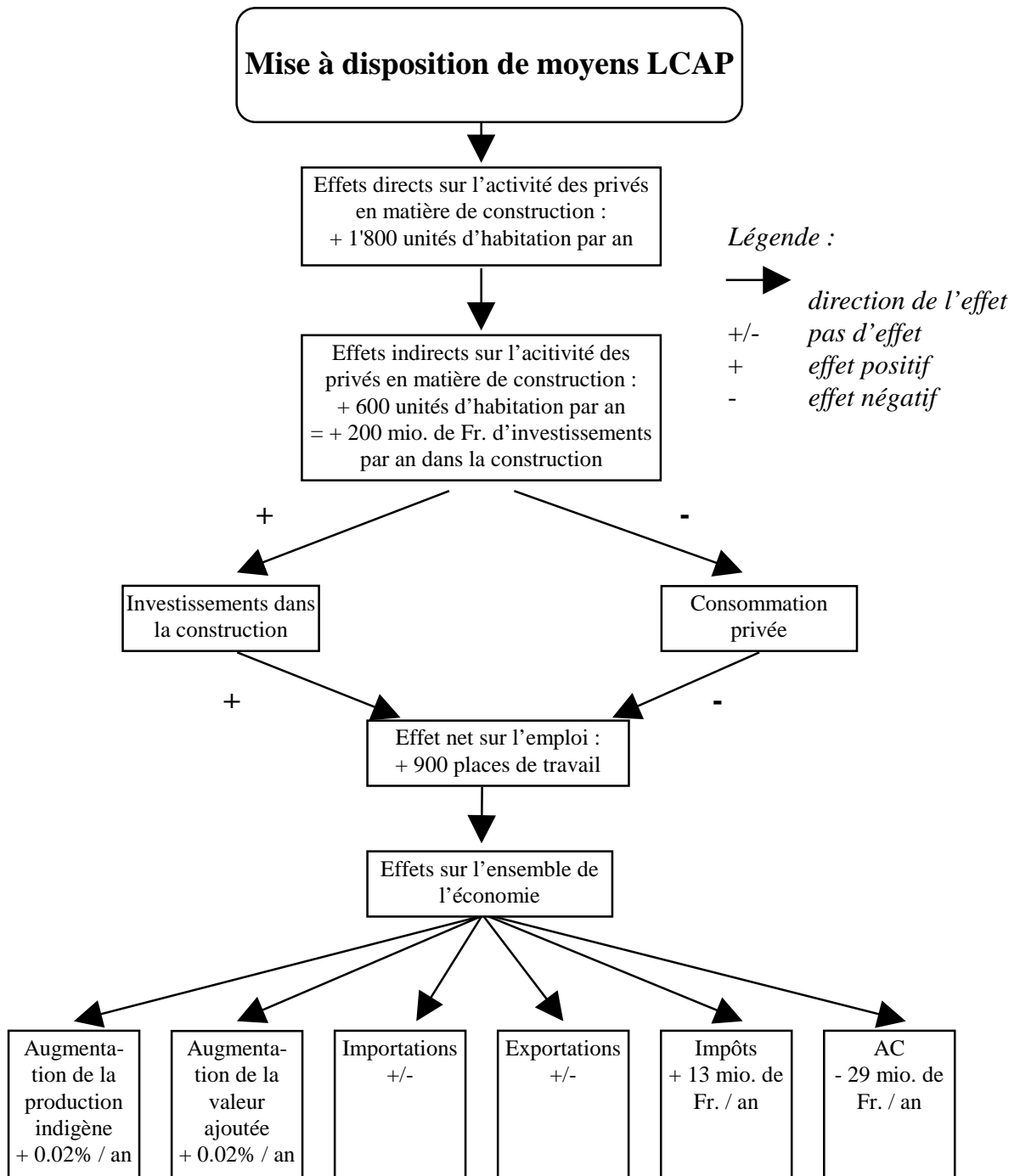
Il n'est donc pas possible de prouver que la LCAP a un effet conjoncturel indirect. En revanche, les **investissements dans le domaine de la construction** exercent un **effet évident** sur la **conjoncture globale**. Cet effet est plus important sur le produit intérieur brut que sur l'emploi.

6 Les effets économiques globaux de la LCAP

Les effets de la LCAP sur l'ensemble de l'économie sont évalués de manière quantitative. A ce sujet, il convient de relever que les chiffres représentent des ordres de grandeur ou des tendances et qu'ils ne doivent en aucun cas être pris comme des valeurs absolues. Ces calculs reposent également sur des modèles qui, de par leurs hypothèses, ont finalement tous certaines limites. Le rapport d'experts contient le détail de tous les calculs et de toutes les hypothèses à la base des modèles utilisés.

Les effets économiques globaux de la LCAP peuvent être présentés schématiquement de la manière suivante :

Graphique 2 : Présentation schématique des effets économiques globaux de la LCAP



L'examen des effets économiques globaux de la LCAP part de l'hypothèse que la **LCAP augmente le niveau de l'activité privée en matière de nouvelles constructions**, notamment en élargissant le cercle des investisseurs. A son tour, cet effet devrait influencer **l'ensemble de l'économie de manière positive**. Les effets sur l'ensemble de l'économie sont évalués sur la base de l'appréciation des effets directs et indirects sur les nouvelles constructions.

6.1 Effets directs de la LCAP sur les nouvelles constructions

Au cours des vingt dernières années, environ 62'000 appartements locatifs ont été subventionnés par les moyens de la LCAP. Dans 70% des cas, soit **43'000 appartements locatifs**, il s'agit de **nouvelles constructions**. Dans les cas qui restent, il s'agit soit d'achats et/ou de rénovations d'appartements locatifs existants. Dans le domaine de l'encouragement à la propriété de logements, environ 29'000 unités ont été subventionnées au moyen de la LCAP. De ces dernières unités, 35% ou environ **10'000 unités** ont été **construites par les bénéficiaires eux-mêmes**.

En supposant que 70% des projets subventionnés par les moyens de la LCAP à titre d'encouragement à la construction de logements et que 60% des unités construites à titre d'encouragement à l'accession à la propriété de logements n'auraient pas été réalisés sans les aides de la LCAP, il est possible de partir du principe que **l'augmentation de la construction privée de logements** grâce à la LCAP représente **36'000 unités**. Cette augmentation concerne environ 30'000 appartements et 6'000 maisons familiales en propriété, soit une moyenne de **1'800 unités d'habitation nouvellement construites chaque année**.

Table 1 : Résumé des effets directs de la LCAP sur la construction de nouveaux logements

| Période de 1976 à 1995, encouragement | Total des unités encouragées | | dont nouvelles unités | | dont construites uniquement grâce à la LCAP | |
|---------------------------------------|------------------------------|------|-----------------------|-----|---------------------------------------------|-----|
| à la construction | 62'000 | 100% | 43'000 | 70% | 30'000 | 70% |
| à la propriété | 29'000 | 100% | 10'000 | 35% | 6'000 | 60% |
| Moyenne annuelle | | | | | 1'800 | |

6.2 Effets indirects de la LCAP sur les nouvelles constructions

Des réflexions théoriques impliquent que l'on accepte l'hypothèse selon laquelle les **effets indirects de la LCAP sur les nouvelles constructions soient moins importants** que les effets directs. En effet, puisque la LCAP élargit l'offre de logements, les loyers devraient donc diminuer. Les loyers qui baissent devraient à leur tour inciter les

investisseurs potentiels à moins investir dans le logement puisque, par définition, le recul des loyers entraîne une diminution de la rentabilité. Ainsi, l'augmentation de l'offre se voit quelque peu réduite.

En partant de cette hypothèse, et en se basant sur des évaluations faites à l'étranger au sujet de l'élasticité de la demande et des prix, **les effets indirects de la LCAP** sur l'augmentation de la construction de logements neufs sont évalués à environ **600 unités d'habitation par an**, soit des investissements supplémentaires d'environ **200 millions de francs par an** (350'000 francs par logement, sans achat de terrain). Comme ces chiffres sont des évaluations très approximatives, les investissements supplémentaires se situent annuellement entre 50 et 400 millions de francs (niveau des prix = 1996).

Table 2 : Résumé des effets indirects de la LCAP sur la construction de nouveaux logements

| | |
|------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Augmentation de la construction de nouveaux logements / an | 600 unités d'habitation |
| Volume d'investissements supplémentaires / an | 200 mio. de Fr. |

6.3 Effets économiques globaux: résultats des modèles

A ce stade, il a été entrepris d'essayer de **quantifier les effets économiques globaux** en utilisant un **modèle comparatif statistique** que la société Ecoplan a déjà appliqué lors d'autres études. Ce modèle part de l'hypothèse d'une demande supplémentaire de 600 unités d'habitation et d'un volume d'investissements correspondant de 200 millions de francs par an. Les calculs ont tenu compte des effets suivants :

Effet sur les investissements : la construction de nouveaux logements supplémentaires entraîne une augmentation de la demande dans toutes les branches principales et annexes de la construction.

- Effet de substitution :** Afin d'être en mesure de financer une nouvelle construction, les ménages privés doivent renoncer à la consommation d'autres biens et services.
- Effet sur l'emploi :** L'activité supplémentaire pour la construction de nouveaux logements est à la fois créatrice de nouveaux emplois et destructrice d'emplois existants étant donné la renonciation à la consommation de certains biens et services. Par hypothèse, la création de nouveaux emplois est jugée plus importante que la suppression d'emplois existants.
- Effet multiplicateur :** Les nouveaux emplois créés entraîneront à leur tour une augmentation de la consommation. Ils influenceront donc l'ensemble de l'économie de manière positive. Ainsi, les rendements fiscaux augmentent légèrement et les dépenses de l'assurance-chômage (AC) diminuent.

Ces calculs donnent les résultats suivants :

- **L'encouragement de la LCAP n'influence que très faiblement la production indigène et l'augmentation de la valeur ajoutée (+0.02%).** La demande dans toutes les branches principales et annexes de la construction reçoit des impulsions positives. En revanche, à cause de la renonciation à la consommation de certains biens et services, d'autres branches de l'économie subissent des diminutions. Par contre, l'encouragement de la LCAP n'a pas d'effets mesurables sur les importations et les exportations.
- Les **revenus fiscaux supplémentaires** en faveur de la **Confédération**, des **cantons** et des **communes** provenant des impôts sur les personnes physiques et morales ainsi que de la TVA se montent à environ **13 millions de francs** par an. D'autre part, les nouveaux emplois créés entraînent une **diminution de charges** pour l'**assurance-chômage** pour un montant annuel de **29 millions de francs**.
- Les investissements supplémentaires dans les **branches principales et annexes de la construction** ont permis de créer **1'500 nouveaux emplois**. La **renonciation à la consommation** de certains biens et services dans les autres branches de l'économie a entraîné **la perte de 600 emplois**, dont environ 140 dans le commerce de détail et environ 160 dans l'hôtellerie et la restauration. Ainsi, l'effet net sur l'emploi est d'environ 900 nouveaux emplois créés. Toutefois, étant donné la grande incertitude qui caractérise l'évaluation de l'effet de création d'emplois par le biais de la LCAP, ce chiffre se situe entre 200 et 1'800 emplois au maximum.

Table 3 : Résumé des effets économiques globaux de la LCAP

| | |
|--------------------------------------------------|-----------------------|
| Augmentation annuelle de la production indigène | 0.02% |
| Augmentation annuelle de la valeur ajoutée | 0.02% |
| Importations / Exportations | pas d'effet mesurable |
| Recettes fiscales annuelles supplémentaires | 13 mio. de Fr. |
| Diminution annuelle des charges AC | 29 mio. de Fr. |
| Total net de l'augmentation de l'offre d'emplois | 900 emplois |

En cas de suppression de l'encouragement au moyen de la LCAP, les effets sur l'ensemble de l'économie présentés ci-dessus se résorberaient.

7 Les résultats en bref

7.1 Efficacité de la LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle

L'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle peut être évaluée de la manière suivante :

- La **LCAP ne parvient pas à influencer les loyers et les taux hypothécaires**. Ainsi, une augmentation des crédits LCAP n'aurait aucun effet conjoncturel à la baisse sur les loyers et les taux hypothécaires qui pourraient donner un coup de fouet à la construction. En revanche, **les augmentations des loyers et des taux hypothécaires influencent fortement l'augmentation de la demande et de l'offre de moyens LCAP**.
- La **LCAP n'influence les investissements privés dans la construction que très faiblement**.
- Les **effets indirects de la LCAP** sur le développement de la **construction en général sont très faibles**.

La LCAP n'est donc pas un instrument de politique conjoncturelle adéquat. La mise à disposition de moyens pour l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements ne peut être justifiée par des arguments relevant de la politique conjoncturelle.

7.2 Effets économiques globaux de la LCAP

La LCAP a les effets économiques globaux suivants :

- A long terme, la LCAP a un **léger effet positif** en induisant une **augmentation** de la **production** indigène et de la **valeur ajoutée** de **0.02%**. Les branches principales et annexes de la construction reçoivent des impulsions positives. En revanche, d'autres branches de l'économie subissent des pertes puisque les investisseurs sont amenés à renoncer à la consommation de certains biens et services.
- Globalement, les **effets de la LCAP sur l'ensemble de l'économie** ont permis la **création** et le maintien d'environ **900 emplois**.
- Les effets légèrement positifs sur l'économie dans son ensemble se résorberaient en cas de suppression éventuelle des moyens d'encouragement de la LCAP.

Ainsi, la LCAP ne peut être considérée comme étant un instrument approprié permettant d'influencer le développement de l'économie dans son ensemble. La mise à disposition de moyens pour l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements ne peut être justifiée par des réflexions portant sur l'ensemble de l'économie.

8 Situation actuelle et avenir de la LCAP

A l'avenir, le développement de la LCAP sera influencé par les facteurs suivants :

- L'Office fédéral de la statistique montre que - après un plancher de 0.44% en 1990 - le **taux de logements inoccupés** en Suisse atteint actuellement 1.6% (environ 55'000 unités d'habitation) du volume total des logements.
- L'**augmentation annuelle des remboursements pour les unités d'habitation** au bénéfice de l'abaissement de base (appartements locatifs et maisons familiales en propriété) a été réduite de 3% à 1,5% pour les années 1996 et 1997. Les délais de remboursement pour les crédits octroyés dans le cadre des abaissements de base s'en trouveront donc prolongés.
- Pour la Confédération, le **risque de devoir convertir des cautionnements ou des engagements est augmenté**. Le Contrôle fédéral des finances et l'OFL fournissent

des données plus précises sur les montants et l'évolution de la conversion des engagements (cf. annexe D).

- Actuellement, dans le cadre de la nouvelle répartition des charges entre la Confédération et les cantons, la question du **transfert de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements** dans la sphère de **compétence exclusive des cantons** est en discussion. Aucune décision définitive n'a cependant été prise.
- D'ici à mi-1997, les crédits encore à disposition de la LCAP seront probablement épuisés. Jusque là, l'OFL présentera de nouvelles demandes de crédit aux Chambres fédérales.

En guise de conclusion, il faut ajouter que l'OFL est en train d'évaluer une adaptation et une réorientation de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements à moyen terme. Les premiers éléments concrets figurent dans le projet de message pour les nouvelles demandes de crédit. A ce sujet, le Parlement aura la possibilité de prendre position dans le cadre de ses débats.

Annexes

- Annexe A : Crédits LCAP accordés et unités encouragées depuis 1975
- Annexe B : Nombre d'appartements construits avec des moyens de la LCAP de 1975 à 1993
- Annexe C : Nombre de maisons familiales en propriété encouragées de 1976 à 1991
- Annexe D : Risques de la LCAP : état en 1995

Annexe A

Crédits LCAP accordés depuis 1975

| Période | Total des crédits en mio. de Fr. | dont part pour cautionnements et engagements (abaissements de base) en mio. de Fr. | dont part pour prêts et par- ticipations remboursables en mio. de Fr. | dont part pour aide non rem- boursable en mio. de Fr. (abaissements supplémentai- res I à V) |
|-------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1975-1976 | 907 | 608 | 98 | 201 |
| 1975-1976 (assainissements) | 74 | 24 | 0 | 50 |
| 1981-1982 | 200 | 200 | 0 | 0 |
| 1983-1986 (crédits anticipés) | 289 | 225 | 21 | 43 |
| 1983-1986 | 854 | 695 | 22 | 137 |
| 1986-1990 | 2'980 | 2'400 | 65 | 515 |
| 1992-1996 (forte augm. des crédits) | 8'955 | 7'400 | 350 | 1'205 |
| | | | | |
| Total | 14'259 | 11'552 | 556 | 2'151 |

Annexe B

Nombre d'appartements construits avec des moyens de la LCAP de 1975 à 1993

Nouveaux appartements construits à l'aide des moyens de la LCAP^{a)}

Ce diagramme n'est disponible que sous forme de papier.

^{a)} C'est le moment de la mise à disposition de l'aide fédérale qui est déterminant

Ce graphique est basé sur l'illustration 2 de l'étude suivante : HANSER Christian, KUSTER Jürg, FARAGO Peter (1995), Die Bundeshilfen für den Mietwohnungsbau, Vollzug und Wirkung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG), Bundesamt für Wohnungswesen, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 59, Bern 1995, p. 12.

Annexe C

Nombre de maisons familiales en propriété encouragés de 1976 à 1991

Ce diagramme n'est disponible que sous forme de papier.

Graphique tiré de : SCHULZ Hans-Rudolf, MUGGLI Christoph, HUEBSCHLE Jörg (1993), Wohneigentumsförderung durch den Bund, Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG), Bundesamt für Wohnungswesen, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 55, Bern 1993, p. 89.

Annexe D

Risques de la LCAP : état en 1995

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------|---------|-------------|
| Total des cautionnements accordés par la Confédération dans le cadre de la LCAP, dont : | | 11'550 | mio. de Fr. |
| • cautionnements convertis par la Confédération : | | 2.4 | mio. de Fr. |
| • cautionnements menacés : | | 7 | mio. de Fr. |
| • cautionnements menacés pour l'acquisition de réserves de terrain : | | 60 - 80 | mio. de Fr. |
| Pertes sur avances pour abaissements de base | 1995 | 1 | mio. de Fr. |
| | 1996 | 5 | mio. de Fr. |

Toutes ces données sont tirées du rapport du 11 avril 1996, p. 34 ss. de la Délégation des finances à la Commission des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur la haute surveillance sur les finances fédérales durant l'année 1995.

Ce rapport contient les résultats principaux de l'analyse économétrique de l'efficacité de la loi fédérale encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP) du point de vue de la politique conjoncturelle.

*Les résultats du contrôle de l'efficacité de la LCAP en fonction de ses objectifs en matière de politique sociale sont résumés dans le **rapport** de l'OPCA daté du 9 février 1996. Le **rapport de travail** de l'OPCA comprend tous les détails de l'enquête et permet aux lecteurs intéressés d'y trouver de plus amples informations ou de l'utiliser comme ouvrage de référence.*

*Le **rapport** et le **rapport de travail** (en langue allemande) daté du 9 février 1996 de l'OPCA ainsi **l'expertise Ecoplan** (en langue allemande) peuvent être obtenus auprès de la centrale de documentation des services du Parlement, Palais Fédéral, 3003 Berne, tél. (031) 322 97 44.*

Réalisation de l'étude

| | |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Chef de projet | Patrick Trees, lic. phil. I, Organe parlementaire de contrôle de l'administration |
| Experts | André Müller, Ecoplan, Berne Dr. Carlos Lenz, Berne |
| Assistant | Andreas Tobler, lic. phil. I, Organe parlementaire de contrôle de l'administration |
| Secrétariat | Ruth Aichele, Organe parlementaire de contrôle de l'administration Hedwig Heinis, Organe parlementaire de contrôle de l'administration |
| Supervision | Dr. Markus Spinatsch, Organe parlementaire de contrôle de l'administration |

L'OPCA remercie les experts mandatés et l'ensemble des interlocuteurs ayant participé au projet.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle unterstützt die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht über Bundesrat und Verwaltung. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Durchführung von Politikevaluationen

- zum Zusammenwirken von Parlament und Regierung/Verwaltung
- zum Vollzug von Verwaltungsprogrammen
- zur Leistungsfähigkeit und Zweckmässigkeit der Organisation und der eingesetzten Mittel
- zu den Wirkungen staatlichen Handelns auf die Gesellschaft.

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle arbeitet ausschliesslich im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen. Ihre Berichte werden in der Regel veröffentlicht. Sie können kostenlos bezogen werden bei der **Dokumentationszentrale der Bundesversammlung, Parlamentsgebäude, CH-3003 Bern/Schweiz.**

Bisher sind erschienen: / Ont déjà paru: / Già pubblicati: / The following reports have already been published:

- ❑ **EFFI-QM-BV.** Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung. Überprüfung der Aufgabenstellung und des Massnahmenvollzugs bis zum Januar 1991. Bern, 1993 (deutsch / *avec résumé en français*).
- ❑ **Evaluation der regionalpolitischen Koordination von Bundespolitiken.** Bern, 1994 (deutsch / *avec résumé en français*).
- ❑ **Evaluation de la législation extra-parlementaire en matière de prévoyance professionnelle:** respect de la volonté parlementaire, adaptation à la pratique, nature juridique des prises de position officielles. **Rapport de travail.** Berne, 1994 (en français / *mit deutscher Zusammenfassung*).
- ❑ **Funktion und Einfluss von ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes. Schlussbericht.** Bern, 1994 (deutsch und *français*); 1996 zur Veröffentlichung freigegeben.
- ❑ **Evaluation der Beiträge an Organisationen der privaten Invalidenhilfe (Artikel 74 des Invalidengesetzes). Arbeitsbericht.** Bern, 1995 (deutsch / *avec résumé en français / with an abstract in English*).
- ❑ **Evaluation der eidgenössischen Volkszählung. Arbeitsbericht.** Bern, 1995 (deutsch / *avec résumé en français / with an abstract in English*).
- ❑ **Kostenentwicklung und Fristeinhaltung beim Nationalstrassenbau. Arbeitsbericht.** Bern, 1996 (deutsch, *Originalversion français* / *with an abstract in English*).
- ❑ **Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG). Arbeitsbericht.** Bern, 1996 (deutsch / *avec résumé en français / with an abstract in English*).
- ❑ **Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG). Bericht.** Bern, 1996 (deutsch / *français / italienisch / with an abstract in English*).
- ❑ **Die konjunkturpolitische Wirksamkeit und die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG). Bericht.** Bern, 1996 (deutsch / *français / italienisch / with an abstract in English*).
- ❑ **Die Informationspolitik von Bundesrat und Bundesverwaltung nach der Verhaftung eines ehemaligen EMD-Beamten Ende Januar 1996 und im Kontext der BSE/CJD-Ereignisse vom März 1996. Arbeitsbericht.** Bern, 1996 (deutsch / *avec résumé en français / con riassunto in italiano*).