



18.035n Davantage de logements abordables. Initiative populaire et crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement

Rapport additionnel de l'administration à l'intention de la CER-N :

- Mise en œuvre de l'art. 108, al. 1, Cst. par la Confédération, sous le régime de l'ancienne loi et sous celui du droit en vigueur
- Encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations de la construction de logements d'utilité publique par la Confédération, les cantons, les villes et les communes

Séance de la CER-N du 23 octobre 2018

Table

3.5.1	Conséquences du dispositif d'encouragement de la LCAP	9
3.5.2	Conséquences du dispositif d'encouragement de la LOG	10
3.5.3	Conséquences des autres mesures d'encouragement.....	10
3.5.4	Incidences sur le budget de la Confédération, par objectifs partiels, de 2011 à 2017	11
4.1.1	Canton de Genève	12
4.1.2	Canton de Vaud.....	13
4.1.3	Canton de Neuchâtel.....	13
4.1.4	Canton du Valais	13
4.1.5	Canton de Bâle-Campagne.....	14
4.1.6	Canton de Bâle-Ville.....	14
4.1.7	Canton de Nidwald	14
4.1.8	Canton de Zoug.....	14
4.1.9	Canton de Zurich	15
5.2.1	Ville de Zurich	17
5.2.2	Ville de Berne	18
5.2.3	Ville de Lausanne	19
6.1.1	Annexe 1a : Encouragement de la construction de logements en général.....	20
6.1.2	Annexe 1b : Encouragement de l'acquisition de la propriété du logement	22
6.1.3	Annexe 1c : Encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique	24

Résumé

Mise en œuvre de l'art. 108, al.1, Cst. par la Confédération

Entre 1975 et 2001, la mise en œuvre des trois objectifs visés par l'art. 108, al. 1, Cst. (encouragement de la construction de logements en général, encouragement de l'accèsion à la propriété et encouragement de la construction de logements d'utilité publique) se fondait sur la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP). Selon la volonté du législateur, la loi contenait un large éventail d'instruments prévus pour couvrir l'intégralité du processus de construction et une phase d'utilisation limitée dans le temps. Plusieurs mesures, en particulier celles qui poursuivaient des objectifs relevant de l'aménagement du territoire, ne furent jamais mises en œuvre, d'autres furent suspendues pendant la crise immobilière des années 1990 qui avait occasionné des pertes à la Confédération, à la suite notamment de cautionnements qui avaient été honorés. La loi sur le logement du 21 mars 2003, qui prit le relais de la LCAP, circonscrit les objectifs et restreignit les domaines encouragés. L'instrument principal de la loi, un modèle de prêt pour abaisser les loyers ou les prix des logements en location ou en propriété, ne fut jamais mis en œuvre, les mesures spécifiques d'encouragement à la propriété en faveur des « ménages seuils » furent suspendues. Actuellement, les seules aides encore accordées en vertu de cette base légale concernent la construction de logements d'utilité publique. Les abaissements supplémentaires limités dans le temps, octroyés sous le précédent régime juridique pour répondre aux besoins particuliers de groupes de population vulnérables, conformément à l'art. 108, al. 4, Cst., perdent peu à peu de leur importance. Comme « mesure de remplacement », on peut citer les contributions aux coûts du logement versées dans le cadre des prestations complémentaires. L'encouragement à la propriété s'effectue actuellement presque exclusivement par le biais de mesures fiscales qui incluent une composante de subvention. Ces mesures, qui ne relèvent pas de l'encouragement de la construction de logements et de la propriété au sens étroit, ont des incidences beaucoup plus grandes sur le budget de la Confédération que celles qui sont du domaine de compétence du DEFR/OFL.

Encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations de la construction de logements d'utilité publique par les cantons, les villes et les communes

Sur les 26 cantons, neuf (ZH, GE, VD, ZG, NE, BS, BL, VS, NW) disposent d'une base légale pour l'encouragement de la construction de logements et de la propriété. Si les mesures prévues dans le domaine de la location s'adressent, pour certaines, à tous les promoteurs de logements en location, elles sont souvent utilisées majoritairement ou exclusivement par les maîtres d'ouvrage de logements d'utilité publique. Elles incluent principalement des prêts, des contributions à fonds perdu et des cautionnements. Nidwald n'a encore consenti aucun prêt, le Valais en a octroyé un seul, Genève environ la moitié de tous les prêts accordés entre 2011 et 2017. S'agissant des contributions à fonds perdu, entre 86 % (2017) et 99 % (2013) ont été octroyées par le canton de Vaud pour abaisser les loyers. Il convient de relever aussi les dépenses élevées du canton de Genève pour l'acquisition de bien-fonds et, en dehors de l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique, les allocations de logement.

71 villes ont répondu à une enquête menée auprès des 131 villes membres de l'Union des villes suisses (UVS). 38 villes ont indiqué ne connaître aucun encouragement. Les 33 villes restantes ont cité au moins une des quatre catégories de mesures (subventions, prêts sans intérêt ou à taux préférentiel, droits de superficie avantageux et autres instruments d'encouragement). Neuf villes proposent deux types d'encouragement, et trois autres connaissent chacune entre trois et quatre types d'encouragement. Le droit de superficie est la mesure d'encouragement la plus fréquente (21 villes). Pour ce qui est des moyens financiers mis en œuvre, les chiffres communiqués ne permettent de formuler des affirmations étayées que dans quelques cas. Au niveau des communes, la ville de Zurich se distingue par son taux de logements en mains de maîtres d'ouvrage d'utilité publique le plus élevé de Suisse (25 %) et son soutien depuis 100 ans à ce segment de marché à l'aide de toute une série de mesures. Plusieurs petites communes encouragent aussi la construction de logements d'utilité publique. Il s'agit souvent de projets spécifiques ayant pour but notamment de répondre aux besoins des personnes âgées. Pour cela, différentes mesures sont mises en œuvre.

1 Introduction et mandat

En 1972, le peuple et les cantons ont approuvé un article constitutionnel qui faisait de l'encouragement à la construction et l'accession à la propriété une tâche permanente de la Confédération. Ce mandat a été confirmé lors de la révision constitutionnelle de 1999. La base constitutionnelle en vigueur a la teneur suivante :

Art. 108 Encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété

¹ La Confédération encourage la construction de logements ainsi que 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.

² Elle encourage en particulier l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de logements, la rationalisation de la construction, l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement.

³ Elle peut légiférer sur l'équipement de terrains pour la construction de logements et sur la rationalisation de la construction.

⁴ Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

Ce mandat constitutionnel a été complété en 1999 par un but social, inscrit à l'art. 41, al. 1, let. e Cst. pour assurer une offre de logements appropriés à des conditions supportables.

L'initiative populaire « Davantage de logements abordables » demande une adaptation du texte constitutionnel. Dans son message du 21 mars 2018, le Conseil fédéral propose au Parlement de recommander aux peuples et aux cantons de rejeter l'initiative. Il soumet en même temps au Parlement un arrêté fédéral octroyant un crédit-cadre d'un montant de 250 millions de francs destiné à augmenter la dotation du fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique. La CER-N s'est penchée une première fois sur l'affaire le 14 août 2018 et a approuvé deux propositions qui chargent l'administration de procéder à la clarification des points suivants :

Mandat 1

L'article 108, alinéa 1, de la Constitution fédérale a la teneur suivante : « La Confédération encourage la construction de logements ainsi que 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 ».

Cette disposition confère trois tâches à la Confédération :

1. encouragement de la construction de logements en général
2. encouragement de l'acquisition d'appartements et de maisons familiales
3. encouragement des activités des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

L'administration est priée d'établir un rapport présentant une vue d'ensemble des mesures qui sont actuellement appliquées ou qui ont été appliquées par le passé en vue de mettre en œuvre les trois tâches mentionnées à l'article 108, alinéa 1, de la Constitution fédérale. Ce rapport mentionnera notamment l'impact que ces différentes mesures ont (ou ont eu) sur le budget de la Confédération. Il exposera aussi les potentiels d'amélioration des mesures existantes de manière à ce que l'article 108, alinéa 1, de la Constitution fédérale soit mis en œuvre de façon efficace et exhaustive.

Mandat 2

L'art. 108, al. 1, de la Constitution fédérale dispose que la Confédération encourage la construction de logements « [...] et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique ». Les cantons, les villes et les communes sont nombreux à faire de même.

L'administration est chargée d'établir une liste des mesures et des ressources (provenance des moyens et quantité) que la Confédération, les cantons, les villes et les communes consacrent à l'encouragement des activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

Le présent rapport résume les résultats des clarifications demandées par ces deux mandats.

2 Procédure

Les clarifications relatives au 1^{er} mandat se fondent exclusivement sur des informations internes à la Confédération. Le soutien à la construction de logements par les cantons, les villes et les communes (2^e mandat) a fait l'objet de deux enquêtes séparées, l'une auprès des cantons et l'autre auprès des villes. Les cantons et les villes avaient été invités par courriel à y participer.

Les cantons ont été priés de présenter les bases légales, les différentes prestations d'encouragement, l'origine des moyens financiers et les dépenses annuelles. La période à considérer, de 2011 à 2017, a été définie d'entente avec les auteurs de la proposition de la CER-N. Les cantons n'ont pas tous été contactés, l'OFL n'ayant approché que ceux qui disposent de mesures d'encouragement en faveur de la construction de logements d'utilité publique. Les résultats de l'enquête sont résumés dans le chapitre 4.

Pour l'élaboration d'une vue d'ensemble des mesures et des moyens financiers des villes et des communes en faveur de la construction de logements d'utilité publique, l'enquête s'est appuyée sur les adresses des membres de l'Union des villes suisses (UVS). Fondée en 1897, l'UVS compte aujourd'hui 131 membres. Toutes les grandes villes et les villes de taille moyenne en font partie, de même que 18 communes de moins de 10 000 habitants. Dans un courriel du 5 septembre 2018 faisant référence au mandat de la CER-N, les membres de l'UVS ont été invités à fournir des informations sur les mesures prises par chacun d'eux en faveur de la construction de logements d'utilité publique. Ils ont dû indiquer dans un tableau les subventions, les prêts sans intérêt ou à taux préférentiel, les droits de superficie avantageux et les autres encouragements qu'ils ont accordés et les moyens investis dans chacune de ces catégories pour les années 2011 à 2017. Le 20 septembre 2018, date jusqu'à laquelle il fallait répondre (à la suite d'un prolongement de délai), l'OFL avait reçu 71 réponses. Leur exploitation fait l'objet du chapitre 5. D'entente avec l'auteur de la proposition de la CER-N, une attention particulière a été accordée aux villes de Zurich, Berne et Lausanne. Si l'on tient compte des mesures cantonales de Genève et Bâle, toutes les agglomérations confrontées à des problèmes de logement ont ainsi été considérées.

La fin du chapitre 5 montre comment quelques petites communes ont soutenu la construction de logements d'utilité publique dans un passé récent. Les informations obtenues proviennent notamment des demandes de prêts à partir du Fonds de roulement.

3 Mise en œuvre antérieure et actuelle de l'art. 108, al. 1, Cst.

3.1 Remarques préliminaires

L'art. 34 ^{sexies}, al. 1, anc. Cst. inscrit dans la Constitution en 1972 avait la teneur suivante : « La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements, notamment par l'abaissement de son coût, et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison. » La révision de la Constitution de 1999 fournit l'occasion de préciser que ne peut être encouragée que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinées à l'usage personnel de particuliers. Par ailleurs, un troisième objectif partiel fut inscrit dans cet alinéa avec l'encouragement des activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

La mise en œuvre du mandat constitutionnel est assurée principalement par deux lois d'exécution :

- Entre 1975 et 2001, l'ancienne loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) servit de base aux engagements de la Confédération. Elle prévoyait un large éventail d'instruments afin à la fois de couvrir l'ensemble du processus de construction et de satisfaire aux trois objectifs partiels énoncés à l'art. 108, al. 1, Cst. Le « modèle LCAP », destiné à l'encouragement général et à l'abaissement du coût de la construction de logements, de même qu'à l'encouragement à l'accession à la propriété, formait le cœur de la loi : le cautionnement d'hypothèques de rang postérieur jusqu'à 90 % du coût de revient permettait le financement de la construction de logements ; grâce aux avances remboursables avec intérêts (abaissement de base), les dépenses effectives pour le logement ont pu être ramenées au début en dessous de la couverture des coûts ; des contributions à fonds perdu limitées dans le temps à des ménages disposant de peu de moyens financiers (abaissements supplémentaires) servent à diminuer encore les coûts du logement. Bien que les derniers engagements pris au titre de la LCAP remontent à plus de 16 ans, ce modèle d'encouragement a encore des incidences sur le budget de la Confédération étant donné que la durée des dossiers peut s'étendre jusqu'à 30 ans. La majeure partie des aides arriveront définitivement à terme d'ici à 2030.
- La crise immobilière et la récession des années 1990 ont mis au jour les faiblesses systémiques du modèle LCAP, qui ont entraîné des pertes financières inattendues (voir ch. 3.5.1). Il fallut par conséquent réorienter la politique d'encouragement. La loi sur le logement (LOG) du 21 mars 2003 a recentré les objectifs et restreint les domaines d'encouragement. Le modèle LCAP fut remplacé par un simple modèle de prêts.
- Outre ces lois d'encouragement au sens étroit, plusieurs mesures adoptées par la Confédération, dont certaines ont des effets financiers importants, s'appuient explicitement ou implicitement sur l'art. 108, al. 1, Cst, à l'instar des mesures fiscales en lien avec l'encouragement à l'accession à la propriété ainsi que des prestations visant à garantir un minimum social d'existence, dont la satisfaction du besoin élémentaire qu'est le logement. À l'inverse, certains instruments relevant de la politique du logement ont été utilisés par le passé à des fins conjoncturelles (programmes d'occupation et d'investissement des années 1970, 1980 et 1990, programme de stabilisation 2008 consécutif à la crise financière).

3.2 Encouragement général de la construction de logements

Les mesures et instruments destinés à l'encouragement général de la construction de logements sont énumérés à l'annexe 1a (les couleurs utilisées permettent de distinguer les anciens, les actuels et ceux qui n'ont jamais été mis en œuvre). À cet égard, les remarques suivantes s'imposent :

- Plusieurs mesures prévues par la LCAP et destinées à l'encouragement général de la construction de logements n'ont jamais été mises en œuvre. Il s'agit surtout de compétences législatives en matière d'équipement, de mise à disposition de terrains et de prescriptions sur la construction. Le fait que les travaux préliminaires à la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 étaient déjà en cours au moment de l'entrée en vigueur de la LCAP a sans doute joué un rôle. Par ailleurs, il n'y a jamais eu de besoin concernant la mise à disposition de capitaux, tandis que l'EPFZ et l'EPFL étaient mieux placées pour se charger de la recherche en matière de construction et des mesures de rationalisation de la construction.
- Il a été mis fin au cautionnement de crédits dans l'optique de l'acquisition de réserves de terrains à la suite de la crise immobilière de 1995.
- Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution le 1^{er} janvier 2000, la compétence de la Confédération en matière de recherche dans le domaine de l'habitat, inscrite aussi bien dans la LCAP que dans la LOG, ne découle plus de l'art. 108 Cst., mais de l'art. 64 Cst. (Recherche).
- Le point fort de la mise en œuvre de la LCAP avait été constitué par le modèle d'encouragement et ses instruments (cautionnement, abaissement de base et abaissement supplémentaire). Tous les constructeurs de logements locatifs pouvaient en bénéficier. Les avances consenties au titre de l'abaissement de base étaient versées jusqu'à fin 2000 par les banques et

garanties par la Confédération. En 2001, la Confédération a repris ces avances. Sur la base du modèle LCAP 70 000 logements locatifs ont été encouragés entre 1975 et 2001. Les dépenses relatives à l'abaissement supplémentaire des loyers et, du côté des recettes, les remboursements de l'abaissement de base, y compris des intérêts, continuent d'avoir des conséquences sur le budget de la Confédération. Par ailleurs, des cautionnements sont toujours en cours.

- La LOG en vigueur prévoit, comme mesure générale d'encouragement à la construction de logements locatifs, des prêts directs de la Confédération sans intérêts ou à des taux préférentiels. Ces prêts prendraient la forme de forfaits en fonction de la taille du logement, s'élèveraient à environ 30 % du coût de revient et pourraient être sollicités par n'importe quel promoteur construisant des logements locatifs. Concernant les ménages dans une situation financière difficile, une exemption d'intérêts permettrait de faire baisser le coût du logement. La mesure a toutefois été suspendue jusqu'à fin 2008 par la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003. En 2007, le Conseil fédéral a décidé d'en rester là. Par conséquent, à l'exception de la recherche, plus aucune mesure générale d'encouragement de la construction de logements n'est mise en œuvre sur la base de la législation actuelle.
- À côté de l'aide au logement au sens étroit du terme, il convient encore de mentionner les contributions versées au titre de prestations complémentaires et qui servent en partie à couvrir les coûts du logement de ménages de propriétaires ou de locataires.
- Dans le cadre du Programme Bâtiments, la Confédération soutient l'assainissement énergétique des immeubles par des moyens à affectation partiellement liée provenant de la taxe sur le CO₂. Ces dernières années, la part prise par les bâtiments d'habitation représente vraisemblablement quelque deux tiers des subventions allouées.

3.3 Encouragement de l'acquisition d'appartements et de maisons individuelles en propriété

L'annexe 1b énumère les mesures et les instruments visant à encourager l'acquisition d'appartements et de maisons familiales en propriété. Ici aussi, les mesures relevant de l'ancienne base légale, les mesures en vigueur et les mesures qui n'ont jamais été mises en œuvre sont distinguées par des couleurs différentes. Ce chapitre appelle les remarques suivantes :

- L'encouragement de la propriété selon la LCAP s'articulait autour de trois instruments, soit les cautionnements, les abaissements de base et les abaissements supplémentaires. Entre 1975 et 2001, environ 35 000 objets en propriété ont été soutenus dans ce cadre. Les dépenses au titre des abaissements supplémentaires ont encore une incidence sur le budget de la Confédération. Les avances de l'abaissement de base ne représentent plus qu'un solde de 1,4 million de francs environ.
- À partir de 1992, sur la base de la LCAP, la Confédération a soutenu par des arrièr-cautionnements la « Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft für Wohneigentumsförderung » (HBW) et la « Coopérative romande de cautionnement immobilier » (CRCI). Les ménages seuils qui avaient peu de fonds propres ont ainsi pu obtenir une aide de départ et combler leur déficit de fonds propres. Cet instrument a été repris dans la LOG avant d'être suspendu en 2007 du fait de la diminution du nombre de banques prêtes à coopérer et du désintérêt croissant pour cet instrument dû à la baisse des taux d'intérêt.
- Dans les années 1990, un fonds a été créé sur la base de la LCAP pour permettre aux familles paysannes à faible revenu en dehors des régions de montagne d'obtenir des prêts à taux préférentiel pour la rénovation ou la construction d'une maison. Ce fonds, doté d'une enveloppe de 30 millions de francs, est encore actif.
- La LOG prévoit deux mesures d'encouragement de la propriété qui n'ont jamais été mises en œuvre : d'une part, des prêts à taux préférentiel, sur le modèle des prêts destinés à encourager la construction de logements à loyer modéré et qui devraient surtout servir à rénover des maisons familiales et des appartements et, d'autre part, des emprunts cautionnés de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), et conçus pour que les ménages seuils aux prises avec des difficultés financières importantes puissent obtenir les fonds de

tiers nécessaires, pour autant qu'ils rejoignent une association de propriétaires organisée dans un but d'utilité publique.

- Les aides financières octroyées jusqu'à la fin de 2007 en vertu de la loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne ont profité à des ménages à faible revenu, actifs en règle générale dans l'agriculture. Destinées à la construction ou à la rénovation, elles ont permis de soutenir plus de 20 000 unités d'habitation. Conçues comme une tâche commune, elles ont été transférées dans le domaine de tâches exclusif des cantons à l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches le 1^{er} janvier 2008. Les dernières dépenses de la Confédération à ce titre remontent à 2013.
- Depuis le 1^{er} janvier 1995, il est possible d'utiliser des fonds du 2^e pilier pour financer la propriété du logement destiné à un usage personnel. Cette utilisation peut prendre la forme d'un versement anticipé ou d'une mise en gage de l'avoir de vieillesse, le versement anticipé étant beaucoup plus fréquent. Les modalités d'imposition de l'avoir versé à un taux privilégié représente une composante d'encouragement.
- Depuis 1990, l'épargne de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) peut faire l'objet d'un retrait anticipé pour financer l'acquisition d'un logement en propriété destiné à un usage personnel. Ici aussi, une composante d'encouragement réside dans une imposition plus favorable de l'épargne du pilier 3a.
- Le système actuel de l'imposition de la valeur locative est lié à un traitement fiscal privilégié du logement en propriété destiné à un usage personnel. Par conséquent, l'imposition de la valeur locative représente aussi un instrument d'encouragement de la propriété du logement tenant compte du mandat constitutionnel. L'encouragement fiscal se situe au niveau de la fixation de valeurs locatives inférieures au marché et d'une série de dépenses déductibles.

3.4 Encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations de la construction de logements d'utilité publique

L'annexe 1c énumère les mesures et les instruments visant à encourager l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations de la construction de logements d'utilité publique. Le tableau distingue les mesures relevant d'une ancienne base légale, les mesures en vigueur et les mesures qui n'ont jamais été mises en œuvre. Ce chapitre appelle les remarques suivantes :

- Le noyau du dispositif d'encouragement de la LOG comprend trois instruments qui remontent à la période de la LCAP : la Confédération alimente, depuis 1975, un Fonds de roulement destiné à encourager la construction de logements d'utilité publique ; depuis 1990, elle cautionne les emprunts émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) pour aider les maîtres d'ouvrage d'utilité publique à financer des immeubles existants à des conditions favorables ; depuis 1995, elle accorde dans des cas particuliers des arrièrecautions à la Société coopérative de cautionnement hypothécaire (cch).
- Dans le cadre de la LCAP, la Confédération a octroyé isolément des prêts directs à des organisations d'utilité publique ainsi que des cautionnements et des prêts pour faciliter le financement d'immeubles spécifiques.
- De l'époque de l'ancienne base légale subsistent encore quelques participations au capital de maîtres d'ouvrage et d'organisations de la construction de logements d'utilité publique dont les activités intéressent plusieurs régions. La possibilité des participations au capital, prévue dans la LOG, n'a pas été utilisée jusqu'à maintenant.
- Jusqu'en 1995, la Confédération a octroyé des prêts à taux préférentiel à des coopératives d'habitation du personnel de la Confédération. En 2004, le suivi de ces prêts a été transféré de l'Administration fédérale des finances (AFC) à l'OFL. Dans de nombreux cas, la Confédération a octroyé des terrains à bâtir en droit de superficie. Les droits de superficie sont gérés par l'OFCL. Les 157 coopératives d'habitation du personnel de la Confédération comptent quelque 15 000 logements. Les intérêts sont perçus par l'OFL pour les prêts et par l'OFCL pour les droits de superficie.
- Pour alléger la Confédération sur le plan administratif, l'OFL a conclu, dans le sens d'une délégation de tâches publiques, des mandats de prestations avec les deux organisations faï-

tières de la construction de logements d'utilité publique (Coopératives d'habitation Suisse, Logement Suisse). Y sont notamment réglées la question des indemnisations en lien avec la gestion des prêts à partir du Fonds de roulement et l'activité de conseil qui en découle.

3.5 Conséquences financières sur le budget de la Confédération

3.5.1 Conséquences du dispositif d'encouragement de la LCAP

Entre 1975 et 2015, le Parlement a adopté 14 crédits-cadres pour mettre en œuvre les mesures de la LCAP :

- 2769,5 millions de francs pour des contributions non remboursables (abaissements supplémentaires)
- 925 millions de francs pour des prêts remboursables et des participations
- 11 777 millions de francs pour des cautionnements et des engagements conditionnels

Par l'arrêté fédéral du 20 septembre 1999¹ relatif à des mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements, le Parlement a en outre accepté de reprendre, pour un montant de 1400 millions de francs environ, les avances remboursables de l'abaissement de base accordées par les banques.

Dans le sillage de la crise immobilière et de la récession économique des années 1990, la Confédération a été confrontée à des coûts inattendus résultant de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements. Les mesures et instruments étaient touchés dans tous les trois objectifs visés par l'art. 108, al. 1, Cst. La chute des prix de l'immobilier a touché en particulier les engagements par cautionnement, qui ont dû être honorés. Des faillites et des mesures d'assainissement ont aussi nécessité d'amortir des prêts et des participations. La SAPOMP Wohnbau AG, propriété de la Confédération, a été recapitalisée et a tenu lieu de société de sauvegarde pour les immeubles se trouvant dans une situation financière précaire². Dans un environnement marqué par une augmentation des logements vacants, une baisse des coûts de construction et une stagnation, voire un recul des salaires, les faiblesses intrinsèques du modèle de la LCAP sont apparues au grand jour. L'hypothèse d'une hausse ininterrompue des loyers et des salaires sur laquelle ce modèle reposait a eu pour conséquence que le remboursement des avances n'a pas pu être assuré entièrement par les intérêts et les intérêts composés.

Les conséquences du dispositif d'encouragement de la LCAP sur le budget de la Confédération peuvent être résumées comme suit (état fin 2017) :

- Les dépenses annuelles à fonds perdu pour les abaissements supplémentaires dans les domaines de la location et de la propriété ont atteint 149 millions de francs, leur plus haut niveau, en 2001. Jusqu'en 2017, les dépenses s'étaient réduites à 39 millions de francs. Selon l'actuel plan financier, elles devraient reculer à 17 millions de francs d'ici à 2022. Le crédit-cadre restant à fin 2017 pour des abaissements supplémentaires est de 106 millions de francs. En théorie, les derniers versements pourraient arriver à échéance en 2031.
- Un montant de 1319 millions de francs a été versé au titre des avances de l'abaissement de base. En dépit des amortissements et des remises, 2400 millions de francs, incluant les intérêts et les intérêts des intérêts, ont été remboursés à ce jour. Les avances exigibles totalisent 166 millions de francs.
- Depuis 1995, les pertes sur cautionnement ont atteint 777 millions de francs. Actuellement, les cautionnements portent encore sur un montant de plus de 91 millions de francs.
- Les amortissements de prêts et les participations représentent un montant de 106 millions de francs. Actuellement, outre les deux fonds de roulement, les prêts et les participations en cours s'élèvent à respectivement 65 millions de francs et plus de 11,5 millions de francs.
- Du côté des recettes, il convient de tenir compte du produit net de la vente du portefeuille de la SAPOMP et de la liquidation de celle-ci, soit un total de 287 millions de francs et des remboursements de 61 millions de francs sur des créances déjà amorties.

¹ FF 2000 1505

² Le portefeuille de la SAPOMP a été réalisé en 2010 et la société liquidée en 2016.

En moyenne de 1975 à 2017 et compte tenu des dépenses à fonds perdu, des amortissements et des remboursements, le dispositif d'encouragement de la LCAP grève le budget de la Confédération de 50 millions de francs environ par an.

3.5.2 Conséquences du dispositif d'encouragement de la LOG

En se fondant sur la LOG, le Parlement a alloué les crédits-cadres suivants depuis 2003 :

- AF du 31.03.2003 : 300 millions de francs pour des prêts ; 1775 millions de francs pour des cautionnements
- AF du 17.03.2011 : 1400 millions de francs pour des cautionnements
- AF du 11.12.2014 : 13,9 millions de francs pour des prêts (activation des « réserves » d'alors dans le fonds de roulement pour d'éventuelles couvertures de pertes)
- AF du 9.03.2015 : 1900 millions de francs pour des cautionnements

Les conséquences des crédits alloués sur le budget de la Confédération peuvent se résumer comme suit :

- Les crédits-cadres alloués pour l'octroi de prêts (313,9 millions de francs) n'ont pas servi à financer des prêts directs à taux préférentiel à des promoteurs de logements en location, ainsi que le prévoyait le message du Conseil fédéral du 27 février 2002 sur la LOG, mais ont été versés par tranches dans le fonds de roulement de 2003 à 2005 et de 2009 à 2017. Ces prêts génèrent des recettes sous forme d'intérêts.
- Les trois crédits-cadres pour l'octroi de cautionnements ont servi ou servent presque exclusivement à cautionner les emprunts émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL). Des arrièr-cautionnements aux coopératives de cautionnement hypothécaire dans le domaine de la propriété du logement n'ont été octroyés que jusqu'en 2007. Ceux concernant le domaine des logements en location ne représentent qu'une toute petite part des engagements sur cautionnement.
- Les cautionnements en faveur de la CCL ne doivent pas être comparés avec ceux du dispositif d'encouragement de la LCAP. La CCL fait preuve d'une grande retenue dans l'octroi de ses crédits à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et dispose d'un système étendu de gestion des risques. Elle n'a enregistré jusqu'ici aucun défaut de paiement qui aurait grevé le budget de la Confédération. Un test de résistance réalisé récemment a confirmé la grande solidité du portefeuille de la CCL, y compris en cas de scénario extrême. Il appartiendra au Conseil fédéral de décider de maintenir son soutien à la CCL à l'échéance de l'actuel crédit-cadre fin 2021 et de soumettre pour cela un arrêté fédéral accompagné d'un message au Parlement en 2020.

3.5.3 Conséquences des autres mesures d'encouragement

Les charges ne relevant pas de l'encouragement de la construction de logements et de la propriété au sens étroit, et donc sans incidences sur le compte de l'OFL, sont, d'une part, les contributions versées dans le cadre des prestations complémentaires (PC) pour couvrir les frais d'habitation des locataires et des propriétaires dans le besoin et, d'autre part, une diminution des recettes fiscales résultant de l'encouragement de la propriété du logement destiné à un usage personnel. Comme il le sera expliqué ci-après, les données disponibles ne permettent d'apprécier que grossièrement le poids de ces mesures sur le budget de la Confédération.

- Les dépenses de la Confédération consacrées au logement dans le cadre des prestations complémentaires se fondent sur les hypothèses et les éléments suivants : en 2017, les dépenses PC se sont élevées à 4939 millions de francs. Si l'on déduit les frais supplémentaires imputables à un séjour en home et les frais de maladie et d'invalidité, les dépenses destinées à couvrir le minimum vital ont atteint 2413 millions de francs. On estime à 30 % (= 804 millions de francs) la part de la Confédération pour la couverture du minimum vital, dont un quart revient à la couverture des frais d'habitation. Par conséquent, la Confédération verserait dans le cadre des PC environ 200 millions de francs par an pour le logement (« aide à la personne »).
- Les retraits anticipés du 2^e pilier et du pilier 3a pour financer l'acquisition d'un logement destiné à un usage personnel ont atteint respectivement 1455 millions et 1282 millions de francs

en 2016. Selon les renseignements fournis par l'AFC, il n'est pas possible d'estimer la diminution des recettes pour la Confédération résultant du traitement fiscal privilégié de ces avoirs, car des données en la matière ne sont pas disponibles.

- La valeur locative imposée est fixée très au-dessous du loyer du marché, et cela à des fins d'encouragement. Pour une valeur locative brute de 70 % du loyer du marché, la diminution des recettes dans l'impôt fédéral direct (IFD) représente un montant compris entre 750 et 830 millions de francs par an selon les renseignements fournis par l'AFC.
- La déductibilité des mesures visant à accroître l'efficacité énergétique et à protéger l'environnement dans la propriété du logement destiné à un usage personnel, qui se traduit par une diminution des recettes dans l'IFD, exerce un effet d'encouragement annuel estimé par l'AFC à un montant compris entre 140 et 300 millions de francs.
- Entre 110 et 170 millions de francs issus du produit de la taxe sur le CO₂ sont utilisés chaque année depuis 2010 pour encourager l'assainissement énergétique des bâtiments d'habitation. Ces fonds se répartissent entre les domaines du logement en propriété et du logement en location, à concurrence de moitié chacun. En raison de leur financement par une taxe, ils n'ont aucune incidence sur le budget de la Confédération.

3.5.4 Incidences sur le budget de la Confédération, par objectifs partiels, de 2011 à 2017

Le tableau 1 dresse la liste des charges grevant le budget de la Confédération au titre des mesures de la politique du logement au sens étroit en faveur des trois objectifs visés par l'art. 108, al. 1, Cst. Les chiffres proviennent des comptes de l'OFL pour les années 2011 à 2017. L'état des engagements financiers et les dossiers de l'OFL y relatifs au 31 décembre 2017 figurent dans l'annexe 2. Le tableau ci-dessous appelle les remarques suivantes :

- Pour les années sous revue, les recettes de l'OFL (remboursement de prêts et avances, produits des intérêts, liquidation de participations, remboursements d'anciens programmes d'encouragement, etc.) sont toujours très supérieures aux dépenses.
- Du côté des charges, il convient de tenir compte qu'il s'agit d'une part de contributions à fonds perdu (abaissements supplémentaires relevant de l'ancienne base légale, exécutions de cautionnements et abaissements de base relevant de l'ancienne base légale, indemnités pour des mandats de prestations) et, d'autre part, de crédits pour le fonds de roulement qui se trouvent dans le patrimoine administratif de la Confédération et qui dégagent des intérêts.
- Les charges relevant du domaine de compétence de l'OFL se sont élevées à 505 millions de francs entre 2011 et 2017. Environ trois quarts de ce montant sont constitués de contributions à fonds perdu (soit des abaissements supplémentaires LCAP pour les frais de location et les charges de propriété), et près d'un quart de prêts (versements dans le fonds de roulement). Les charges annuelles sont en fort recul, en particulier dans les domaines « Encouragement général de la construction de logements » et « Encouragement de la propriété », où elles étaient proches de zéro en 2017. Avec les engagements LCAP prenant fin les uns après les autres, cette tendance se poursuivra durant les années à venir.
- Pour obtenir une vue d'ensemble, il faut également inclure les mesures prises en dehors du domaine de compétence de l'OFL, mais également fondées sur l'art. 108, al. 1, Cst., en tenant compte de leurs incidences sur le budget de la Confédération. Pour l'encouragement de la construction de logements en général, les charges annuelles se montent à 200 millions de francs (dépenses PC). Pour l'encouragement de la propriété, la diminution des recettes dans l'IFD représente un montant compris entre 890 et 1130 millions de francs par an.

Tableau 1 : Incidences sur le budget de la Confédération, par objectifs partiels (en millions de francs)

Année	Encouragement de la construction de logements en général ³	Accession à la propriété ⁴	Encouragement de la construction de logements d'utilité publique ⁵
2011	61,6 (61,6 AS)	8,8 (7,7 AS / 0,58 C+AB / 0,27 WS / 0,25 MP)	8,1 (6,75 FdR / 1,38 MP)
2012	58,4 (58,3 AS / 0,02 C)	6,9 (6,22 AS / 0,32 C+AB / 0,09 WS / 0,23 MP)	9,6 (6,75 FdR / 1,5 C / 1,33 MP)
2013	54,1 (54,1 AS)	5,4 (4,63 AS / 0,43 C+AB / 0,1 WS / 0,25 MP)	30,6 (29,25, FdR / 1,32 MP)
2014	54,4 (54,4 AS)	4,5 (4,01 AS / 0,25 C+AB / 0,21 MP)	30,9 (29,55 FdR / 1,32 MP)
2015	50,1 (50,1 AS)	3,1 (2,79 AS / 0,13 C+AB / 0,20 MP)	21,4 (20 FdR / 1,35 MP)
2016	43,9 (43,9 AS)	3,0 (1,96 AS / 0,87 C+AB / 0,19 LA)	16,7 (15,3 FdR / 1,36 MP)
2017	37,6 (37,6 AS)	1,5 (1,34 AS / 0,18 MP)	12,1 (10,8 FdR / 1,26 MP)
BU 2018		37 (AS)	1,5 (MP)
BU 2019		30 (AS)	1,5 (MP)
PF 2020		25 (AS)	22,5 (FdR + MP)
PF 2021		19 (AS)	22,5 (FdR + MP)
PF 2022		17 (AS)	22,5 (FdR + MP)

4 Encouragement de la construction de logements d'utilité publique par les cantons

Neuf des 26 cantons disposent d'une base légale et, en vertu de celle-ci, de mesures pour encourager la construction de logements et, parfois aussi, l'accession à la propriété. Les prestations d'encouragement proposées dans le domaine du logement en location s'adressent, pour certaines d'entre elles, à tous les promoteurs d'objets en location, mais elles sont souvent sollicitées majoritairement ou exclusivement par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les mesures, leurs objectifs et les fonds investis à ce titre depuis 2011 sont présentés dans l'annexe 3 sous la forme d'un tableau complété à partir des réponses fournies par les cantons. Ils sont commentés ci-après.

4.1 Mesures et instruments cantonaux

4.1.1 Canton de Genève

En matière d'encouragement du logement, Genève représente un cas particulier. Depuis 1977, il dispose, avec la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), d'une base légale sur laquelle repose une palette d'instruments vaste et complexe d'encouragement à la construction de logements d'utilité publique au sens de cette loi. La loi contient des aides à la pierre limitées dans le temps qui peuvent être demandées par les investisseurs. En échange, ces derniers doivent s'engager à bâtir des logements à loyers modérés et à respecter les prescriptions y relatives du canton. Ces

³ Abaissements supplémentaires (AS) en faveur de ménages de locataires en vertu de l'ancienne base légale et exécution de cautionnements (C) dans le domaine des logements en location

⁴ Abaissements supplémentaires en faveur de ménages de propriétaires (AS), exécution de cautionnements en vertu de l'ancienne base légale (C) et amortissements des abaissements de base (AB), versements pour l'amélioration du logement dans les régions de montagne en vertu de l'ancienne base légale (WS), indemnités des mandats de prestations en faveur de FPPL (MP)

⁵ Exécution de cautionnements en vertu de l'ancienne base légale (C), versements dans le Fonds de roulement (FdR), indemnités des mandats de prestations en faveur de « Coopératives d'habitation Suisse » et de « Logement Suisse » (MP)

aides varient en fonction des catégories de logements (immeubles d'habitation bon marché, HBM ; immeubles d'habitation à loyers modérés, HLM ; immeubles d'habitation mixte, HM), qui reflètent elles-mêmes des niveaux de loyers et des groupes cibles différents. Des allocations du logement sont versées en outre aux locataires dont le loyer représente une charge manifestement trop lourde eu égard à leur revenu. La LGL prévoit également des prestations spécifiques en faveur des coopératives d'habitation d'utilité publique. Le canton cautionne en outre des crédits à la construction et des prêts hypothécaires jusqu'à 95 % des frais d'investissement selon le statut des requérants.

Avec la loi pour la construction de logements d'utilité publique (LUP) du 24 mai 2007, le canton a souligné sa volonté d'encourager plus fortement le secteur du logement coopératif ou d'utilité publique dans ses objectifs. En 2007, ce secteur représentait environ 9 % du parc immobilier, alors que la LGL en imposait 15 %. Un nouvel objectif a fixé la part de logements d'utilité publique à 20 % à long terme. Pour cela, un fonds alimenté à hauteur de 35 millions de francs par ans a notamment été institué. Cet argent sert à acquérir des terrains à bâtir et des immeubles existants, en particulier quand le canton exerce son droit de préemption. Les biens-fonds sont ensuite mis à la disposition des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en droit de superficie. La valeur du terrain est calculée sur la base de la surface brute de plancher (actuellement 688 francs/m²). Le taux d'intérêt est fixé en fonction des catégories de logements susmentionnées. Pour la construction de logements d'utilité publique, il s'élève actuellement à 5 %, contre 6 % pour les autres investisseurs.

Il ressort du tableau que le dispositif d'encouragement du canton de Genève entraîne des dépenses relativement élevées. Il est difficile de procéder à une répartition exacte des coûts entre les segments du marché. Les dépenses qui bénéficient à la construction de logements d'utilité publique sont constituées, sous point 4.2, des versements annuels du « Fonds LUP » et des prêts alloués au cours des différentes années.

4.1.2 Canton de Vaud

Le programme cantonal d'encouragement a pour particularité de prévoir des mesures d'aide en faveur de tous les maîtres d'ouvrage qui réalisent des logements d'utilité publique reconnus par le canton (LUP). Conformément à la Loi sur le logement du 9 septembre 1975 et à la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif du 10 mai 2016, le canton distingue quatre catégories de LUP : 1) les « logements à loyers modérés » grâce à des contributions cantonales et communales à fonds perdu pendant 15 ans ; 2) les « logements protégés », qui sont soutenus par des prêts sans intérêt, et qui sont destinés aux aînés et aux personnes handicapées ; 3) les « logements étudiants », qui sont encouragés par des prêts, et 4) les « logements à loyers abordables » avec des limites de surfaces et de revenu locatif, qui bénéficient de bonus d'utilisation du sol ou qui sont construits que dans des zones précises, désignées par la commune dans le cadre de son plan d'affectation. Les mesures d'aide énumérées ci-dessus peuvent être sollicitées par tous les investisseurs. Selon les renseignements fournis par le canton, les instruments sont utilisés dans la plupart des cas par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Pour cette raison, les dépenses y relatives sont indiquées dans leur intégralité sous le chiffre 4.2 du tableau 2.

4.1.3 Canton de Neuchâtel

Dans le cadre de sa loi sur l'aide au logement du 30 janvier 2008, le canton soutient la construction et la rénovation de logements de maîtres d'ouvrage d'utilité publique et de ceux qui appartiennent aux communes. La loi prévoit l'octroi de droits de superficie, des prêts sans intérêt pour les communes et des prêts à taux préférentiel (actuellement 1 %) pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, des cautionnements, la prise en charge des intérêts lors de rénovations et la participation financière au capital social des coopératives. Un accent particulier est mis sur l'offre de logements à l'intention des aînés. À ce jour, le canton a accordé un droit de superficie et s'est porté caution dans un cas. Les prêts, la prise en charge des intérêts et les participations au capital social des coopératives sont un peu plus fréquents.

4.1.4 Canton du Valais

En vertu de l'art. 19 de la loi cantonale sur la politique régionale du 12 décembre 2008, le canton soutient la construction, la rénovation et l'acquisition de logements en zones de montagne. Actuellement,

le périmètre d'encouragement compte 38 communes. Pour les personnes physiques, les aides prennent la forme de contributions à fonds perdu (accession à la propriété). Quant aux personnes morales (dont les coopératives d'habitation), elles peuvent bénéficier de prêts à taux préférentiel ou sans intérêt pendant 20 ans au maximum. Le seul prêt à ce jour a été accordé en 2016 à un maître d'ouvrage d'utilité publique. Il portait sur un montant de 300 000 francs.

4.1.5 Canton de Bâle-Campagne

L'ordonnance du 10 mai 2011 sur les contributions d'encouragement à des organisations de la construction de logements d'utilité publique habilite le canton à participer aux coûts des constructions ou des assainissements énergétiques par des contributions uniques non remboursables. Celles-ci prennent la forme de forfaits définis en fonction de la taille du logement et du standard énergétique. Ainsi, un logement neuf de 4,5 ou 5 pièces est soutenu à hauteur de 5200 francs (Minergie) ou de 10 400 francs (Minergie-P). Entre 2011 et 2017, les dépenses ont varié entre zéro et 460 000 francs par an.

4.1.6 Canton de Bâle-Ville

La loi sur l'encouragement du logement du 5 juin 2013 a pour but de répondre à des exigences multiples et variées, et notamment de créer ou de préserver les logements adaptés aux familles. Un objectif de la loi est de couvrir le besoin de logements à loyers modérés en encourageant l'activité des organisations de la construction de logements d'utilité publique. Les instruments prévus pour cela sont la cession de terrains en droit de superficie, des prêts rémunérés et remboursables pour le développement de projets, des cautionnements et un financement d'activités de conseil. Les prêts de développement de projets sont traités par une association régionale des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (Genossenschaftlicher Regionalverband Nordwestschweiz). Depuis l'entrée en vigueur de la loi le 1^{er} juillet 2014, les dépenses pour les activités de conseil et les prêts de développement de projets ont totalisé moins de 1 million de francs. Aucun cautionnement n'a été accordé jusqu'à présent. Pour ce qui est des droits de superficie, le contrat se fonde sur le partenariat (contrat de droit de superficie PLUS). Le contrat bâlois prévoit, pendant les 10 premières années, un taux de droit de superficie réduit et échelonné (50 % de la 1^{re} à la 4^e année ; 75 % de la 5^e à la 8^e année ; 100 % de la 9^e à la 10^e année). En contrepartie, les coopératives doivent instituer un fonds de renouvellement et respecter diverses prescriptions (prescriptions d'occupation, taille maximale du logement, mixité sociale).

4.1.7 Canton de Nidwald

Dans le canton de Nidwald, la loi sur l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés est entrée en force le 1^{er} août 2017. Tenant lieu de contre-projet à l'initiative populaire « Pour des logements abordables à Nidwald », elle a été acceptée le 28 septembre 2014 par 71,5 % des votants avant d'être adoptée à l'unanimité par le Parlement (44 voix pour, aucune contre) le 12 avril 2017. La loi a pour but notamment d'encourager les organisations de la construction de logements d'utilité publique. L'encouragement du canton et/ou des communes peut prendre la forme d'une participation au capital ou d'une affiliation à ces organisations. De plus, le canton ou les communes peuvent céder des biens-fonds en droit de superficie à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Une troisième composante d'encouragement concerne le droit de la construction et de l'aménagement : par le biais des plans de zones, les communes peuvent autoriser les organisations de la construction de logements d'utilité publique à dépasser, dans des zones déterminées, la hauteur ou la densité prescrite (bonus d'utilisation). Enfin, le canton de Nidwald dispose d'un quatrième instrument d'encouragement, avec la possibilité donnée, dans la loi sur l'aménagement du territoire et la construction, aux communes de conclure des conventions avec les propriétaires fonciers sur des logements à loyer ou à prix modérés. La mise en œuvre de toutes ces prescriptions légales n'en est qu'à ses débuts. Par conséquent, la construction de logements d'utilité publique n'a donné lieu encore à aucune dépense cantonale.

4.1.8 Canton de Zoug

Le canton de Zoug soutient la construction de logements à des conditions favorables et l'accession à la propriété à prix modérés dans le cadre de sa loi pour l'encouragement du logement du 30 janvier

2003. Les instruments disponibles pour améliorer l'offre de logements à loyers modérés s'adressent en principe à tous les investisseurs de logements en location. Ils sont cependant utilisés majoritairement par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Il s'agit de contributions à l'abaissement des loyers (en 2017, 2 400 000 francs ont été versés en faveur de 800 ménages) et de prêts à taux préférentiel (en 2015, un prêt de plus de 1 865 000 francs a été alloué) et de prêts sans intérêt (2013 : 240 000 francs ; 2015 : 176 000 francs) pouvant durer jusqu'à 20 ans. En cas de situation tendue sur le marché du logement, la durée d'abaissement des loyers peut être prolongée.

4.1.9 Canton de Zurich

Le canton soutient la construction de logements à loyers modérés sur la base de la loi du 7 juin 2004 sur l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété au moyen de prêts sans intérêt d'une durée de vingt ans au maximum. L'encouragement est subordonné à une prestation de valeur égale de la part de la commune. Il s'adresse en principe à tous les promoteurs de logements en location qui s'engagent à respecter les prescriptions qu'il implique. Ces dernières années, il a été sollicité exclusivement par les coopératives d'habitation d'utilité publique, les fondations publiques et les communes (pour des logements communaux). Les logements aidés par des prêts sans intérêt ne sont loués qu'à des ménages dont le revenu et la fortune ne dépassent pas certains niveaux.

En septembre 2014, les Zurichoises ont accepté en votation une modification de la loi sur la construction et l'aménagement. La loi révisée autorise les communes à prescrire une part minimale de logements à loyer ou à prix modérés. La question de savoir si la construction de logements d'utilité publique bénéficiera de la mise en œuvre locale de cette mesure est encore ouverte.

4.2 Dépenses des cantons pour la construction de logements d'utilité publique

Les dépenses des cantons pour les années 2011 à 2017 sont récapitulées dans le tableau 2. Les dépenses pour des prêts concernent les cantons de GE, VD, NE, ZH et ZG, dont la moitié environ pour Genève en moyenne des années considérées. Les contributions à fonds perdu en faveur de la construction de logements d'utilité publique sont connues dans les cantons de VD, NE, BL et BS. En fonction des années, entre 86 % (2017) et 99 % (2013) de ces contributions sont versées par le canton de Vaud pour l'abaissement des loyers. Les contributions à fonds perdu de NE, BL et BS n'ont jamais dépassé plus de 0,5 million de francs. Les dépenses pour les terrains achetés par le canton de Genève à partir du « Fonds LUP » sont indiquées séparément. Les « Autres dépenses » représentent des participations au capital du canton de Neuchâtel.

En tant qu'engagements conditionnels, les cautionnements ne peuvent pas être comptabilisés avec les dépenses. La majeure partie des cautionnements concerne le canton de Genève. Les cantons de Vaud (2014-2017) et de Neuchâtel (seulement 2011) ont accordé des cautionnements certaines années seulement, et pour des montants moindres. Tous les cantons ont affirmé que l'aide provenait de leurs recettes fiscales. Seuls les prêts pour le développement de projets dans le canton de Bâle-Ville sont versés à partir du patrimoine administratif.

Tableau 2 : Dépenses cantonales pour la construction de logements d'utilité publique (en millions de francs)

Année	Prêts	Contributions à fonds perdu	Dépenses pour des achats de terrains (canton de GE)	Autres dépenses (canton de NE)
2011	17,8	4,9	27,1	0,24
2012	17,7	4,5	54,7	
2013	16,2	3,8	34,3	0,32
2014	24,4	3,8	40,9	0,15
2015	33,5	3,4	31,8	0,32
2016	23,6	3,2	21,7	
2017	37,1	3,5	27,0	0,02

Il convient d'ajouter que quelques cantons versent également des allocations à des ménages défavorisés. Celles du canton de Zoug ne peuvent être demandées que par les ménages qui habitent des logements aidés. Les dépenses annuelles à ce titre varient entre 1,1 et 2,4 millions de francs. Les contributions, non liées, aux loyers des familles du canton de Bâle-Ville sont passées de 4 millions de francs en 2011 à 10,7 millions de francs en 2017. À Genève, les dépenses pour les allocations au logement avaient diminué à 45 millions de francs en 2017, contre 53 millions de francs en 2011.

5 Encouragement de la construction de logements d'utilité publique par les villes et les communes

5.1 Résultats du sondage auprès des membres de l'UVS

Le tableau de l'annexe 4 livre un aperçu des résultats de l'enquête menée auprès des membres de l'Union des villes suisses (UVS). Sur les 71 villes ayant participé à cette enquête, 38 indiquent qu'elles ne pratiquent pas l'encouragement des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. L'une d'entre elles précise qu'une initiative populaire est en cours, une autre qu'un crédit-cadre ad hoc n'a jusqu'ici pas été utilisé et une troisième qu'un soutien est de fait octroyé dans le cadre de l'attribution de terrains à bâtir.

Les 33 autres communes ayant rendu réponse font savoir qu'elles mettent en œuvre au moins une des quatre catégories d'encouragement (subventions, prêts à taux préférentiel ou sans intérêts, droits de superficie avantageux et autres instruments d'encouragement) : 9 recourent à deux types de mesures d'encouragement et 6 autres à trois (3), voire quatre types de prestations (3).

L'instrument d'encouragement le plus souvent utilisé est le droit de superficie avantageux : 22 villes disent y recourir. Des prêts à taux préférentiel ou sans intérêts sont accordés dans 13 communes et des subventions dans 8 villes. Un soutien à la construction de logements d'utilité publique sous la forme d'un autre instrument d'encouragement est offert dans 13 localités. Outre le soutien à des organisations œuvrant à la construction d'utilité publique et aux coûts des concours d'architecture, cette catégorie comprend par exemple les cautionnements solidaires, qui permettent aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de bénéficier de conditions plus avantageuses sur le marché des capitaux. Elle inclut aussi divers financements spéciaux par le biais de fonds ou de prélèvements sur la plus-value, mais également des logements appartenant aux communes elles-mêmes et que celles-ci peuvent louer à un prix abordable à des habitants à bas revenu.

Parmi les villes indiquant encourager la construction de logements d'utilité publique, 16 ne fournissent pas d'informations ou seulement des informations lacunaires sur les moyens engagés entre 2011 et 2017 dans les différents types de mesures. Certaines signalent que le délai de réponse à leur disposition est trop court pour qu'elles puissent fournir des chiffres détaillés. D'autres précisent que les droits de superficie avantageux n'apparaissent pas dans la comptabilité communale. La même explication est

donnée pour les prestations d'encouragement, qui sont fournies par le biais d'un fonds et qui apparaissent dès lors non pas dans les comptes annuels de la commune, mais dans un compte spécial.

Les 17 autres réponses fournissent des informations sur les montants investis dans les mesures d'encouragement. Dans l'ensemble, les réponses reçues n'ont pas permis de déterminer avec certitude les montants dont il était question : il a parfois été difficile de comprendre, à la lumière des chiffres fournis et des explications dont ils étaient assortis, s'il s'agissait par exemple d'un volume de prêts, d'un produit des intérêts ou d'une réduction d'intérêts. Et le temps à disposition étant compté, il n'a pas toujours été possible de procéder aux vérifications qui auraient permis de clarifier les éléments communiqués. Ainsi, pour éviter que le tableau correspondant ne contienne des données erronées, ces indications ont été abandonnées au profit d'informations relatives aux types de mesures mises en pratique par les communes. Il en va tout autrement dans les chapitres suivants, consacrés aux villes de Zurich, de Berne et de Lausanne, qui livrent des données plus précises sur les moyens engagés dans les mesures d'encouragement. C'est aussi le cas des cantons-villes que sont Genève et Bâle, pour lesquels les prestations d'encouragement communales et cantonales se recoupent dans une large mesure et dont les indications figurent plus haut, aux chapitres 4.1.1 et 4.1.6.

Par ailleurs, il ne peut être absolument exclu que certains participants à l'enquête citent l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique, alors que les programmes dont il est question sont aussi accessibles à d'autres maîtres d'ouvrage, voire à l'ensemble des ménages satisfaisant à certaines conditions. Là encore, la brièveté du délai n'a pas permis de vérifier toutes les informations reçues. Compte tenu de la clarté des questions et de la grande précision de la plupart des réponses, il est toutefois vraisemblable que ces cas soient tout à fait exceptionnels.

5.2 Quelques villes pour exemple

5.2.1 Ville de Zurich

Près d'un quart des quelque 170 000 logements d'utilité publique de Suisse sont situés dans la ville de Zurich. Avec ceux qui appartiennent à la ville elle-même, ces logements représentent près d'un quart de l'offre totale en ville de Zurich. En 2011, les citoyens ont approuvé l'introduction d'un article de principe dans le règlement communal en vertu duquel à terme, la part des logements d'utilité publique (y compris ceux qui sont propriété de la ville) doit être portée à un tiers.

À Zurich, la construction de logements par la commune et l'encouragement des coopératives d'habitation s'appuient sur une tradition plus que centenaire. Et pourtant, environ 70 % des quelque 39 000 logements de coopératives d'habitation se sont établis sans subventions, sur des terrains acquis aux prix du marché.

Les mesures et instruments appliqués actuellement dans le cadre de la politique communale d'encouragement sont les suivants :

- Droits de superficie : à ce jour, la ville a mis 112 parcelles à la disposition de maîtres d'ouvrage d'utilité publique pour la construction sous le régime du droit de superficie, dont 8 entre 2011 et 2017. Durant cette période, le produit annuel des rentes du droit de superficie a varié entre 8,6 et 9,4 millions de francs. Aucune information relative à la valeur de marché des biens-fonds n'étant disponible, il n'est guère possible de mettre en évidence une éventuelle différence entre les intérêts dus et les intérêts aux conditions du marché, et donc les composantes à caractère de subvention de ce type de contrats.
- Contributions aux amortissements (subvention directe) : la ville alloue à la Fondation PWG (fondation pour le maintien de logements et d'espaces commerciaux à prix abordables à Zurich) des contributions aux amortissements grâce auxquelles les coûts des biens-fonds acquis aux conditions du marché peuvent être abaissés de manière à permettre une location conforme à l'objectif de la fondation.
- Prêts sans intérêts : en partenariat avec le canton, la ville accorde des prêts sans intérêts remboursables pour des logements ne pouvant être habités que par des ménages de condition modeste, sous réserve du respect des prescriptions cantonales en matière de revenu, de fortune et d'occupation concernant la construction de logements subventionnés. Actuellement, quelque 6600 logements sont subventionnés de cette manière. Dans le tableau 3 figurent

également les intérêts annuels non perçus (abandon de créance) en rapport avec des prêts nouvellement accordés.

- La ville dispense des subsidés sans intérêts à destination des logements dont elle est propriétaire et des fondations en faveur du logement des personnes âgées ou des familles nombreuses.
- Les crédits en faveur des logements de jeunesse sont des prêts non rémunérés destinés à la Stiftung studentisches Wohnen (fondation soutenant la création de logements étudiants) qui, après 50 ans d'utilisation conforme à l'objectif, ne doivent plus être remboursés. Les intérêts non perçus en rapport avec des prêts figurent là aussi dans le tableau.
- Les participations au capital servent de « coup de pouce » et sont assorties d'un taux d'intérêt bas, voire nul.
- Les prêts pour financements complémentaires sont couverts par des fonds de la Caisse de pension de la Ville de Zurich (CPZH). Ces prêts sont généralement assortis d'un taux d'intérêt d'un demi-point de pourcentage au-dessous du taux hypothécaire de référence. La ville fournit une garantie de couverture de pertes, à laquelle elle n'a toutefois jamais dû recourir durant la période 2011-2017.
- En 2013, la Ville de Zurich a en outre doté la Stiftung für bezahlbare und ökologische Wohnungen (fondation pour des logements avantageux et écologiques), fondée récemment, d'un capital de 80 millions de francs.

Tableau 3 : Dépenses de la Ville de Zurich pour la construction de logements d'utilité publique (y compris les logements municipaux, en millions de francs)

Année	Contributions aux amortissements	Prêts sans intérêts / intérêts annuels non perçus	Prestations sans intérêts / intérêts non perçus	Prêts sans intérêts pour logements de jeunesse / intérêts non perçus	Participations	Prêts pour financements complémentaires de la CPZH
2011		0,38 / 0,010	3,88 / 0,11	3,0 / 0,082		14,0
2012	5	1,8 / 0,042	2,6 / 0,060	4,93 / 0,116		25,5
2013	4,96	0,9 / 0,020		4,0 / 0,087		18,9
2014	3,35	1,9 / 0,038	6,76 / 0,135	3,46 / 0,069		11,4
2015	1,85	11,2 / 0,207	3,72 / 0,069	2,72 / 0,050	1,1	12,6
2016	2,42	3,99 / 0,070	3,94 / 0,689	0,8 / 0,014	0,12	27,7
2017	2,97	3,77 / 0,060	6,36 / 0,102	0,15 / 0,002	0,032	12,5

5.2.2 Ville de Berne

En mai 2014, les citoyens de la ville de Berne ont approuvé l'initiative « Pour des logements abordables ». Celle-ci demande que la réglementation sur les constructions de la Ville de Berne soit pourvue d'un nouvel article portant sur la construction de logements avantageux et le soutien aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. La modification de la réglementation fait toutefois l'objet de recours et n'est de ce fait pas encore entrée en vigueur.

Jusqu'ici, les activités d'encouragement de la ville en faveur de la construction de logements d'utilité publique se sont limitées à quelques cessions de terrains en droit de superficie. Entre 2011 et 2017, la ville a aussi accordé deux prêts rémunérés et remboursables à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, l'un d'un montant de 4 millions de francs et l'autre d'un million ; elle ne les a toutefois pas encore versés. Dans le cadre d'un mandat de prestations avec l'association régionale des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (Genossenschaftlicher Regionalverband Bern-Solothurn), elle finance aussi des prestations de conseil en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les coûts enregistrés à cette enseigne se sont montés à 12 720 francs en 2016 et à 18 000 francs en 2017. Le financement n'entre pas dans la comptabilité de la ville, mais intervient dans le cadre du compte spécial du fonds « aménagement du territoire et politique de construction de logements ».

5.2.3 Ville de Lausanne

Conformément à la philosophie cantonale en la matière, les mesures de la Ville de Lausanne ne visent pas spécifiquement à soutenir les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, mais à mettre à disposition les quatre catégories de logements d'utilité publique citées plus haut. Le principal levier d'action, à l'échelle de la ville, est la remise de terrains en droit de superficie. Aucune information relative aux subventions correspondantes n'a été communiquée. La ville renonce en outre à l'impôt foncier sur les biens-fonds subventionnés, qui représente environ 1,5 million de francs au cours des sept dernières années. La ville subventionne en outre – subsidiairement au canton – les « logements à loyers modérés » par des contributions à fonds perdu pendant quinze ans. Entre 2011 et 2017, cette mesure d'encouragement a représenté une dépense annuelle de 1,4 à 2,8 millions de francs. Les prêts remboursables et portant intérêt qu'elle accorde aussi ont quant à eux coûté annuellement entre 14,7 et 18,8 millions de francs.

5.3 Exemples de petites communes

La commune de Tarasp (GR, aujourd'hui commune de Scuol) a notamment soutenu en 2011 la réalisation d'un concours d'architecture par la coopérative d'habitation Curtin au moyen d'un crédit d'étude de 200 000 francs. Elle a également permis la construction de deux immeubles d'habitation comportant 7 appartements en location et 5 logements en propriété. La commune de Ftan (GR) a soutenu la construction (10 logements) de la coopérative d'habitation Chasa Reisgia, achevée en 2010, par un prêt d'un montant de 980 000 francs. La commune de Herdern (TG) a accordé un prêt de 700 000 francs pour une nouvelle construction de la coopérative d'habitation Herdern.

Trois communes participent au capital social de la coopérative d'habitation Taminatal (SG) fondée en 2018 : la commune élargie de Pfäfers (200 000 francs), la commune municipale de Pfäfers (10 000 francs), la commune municipale de Vättis (210 000 francs) et la commune municipale de Valens (10 000 francs). La coopérative a déposé une demande de construction d'un immeuble de 5 logements à Vättis.

En 2016, la petite ville de Sempach (LU) a cédé à la coopérative sociale d'habitation Martinsrain un terrain en droit de superficie pour la construction d'un immeuble de 20 logements. La valeur foncière de ce terrain a été établie environ 20 % au-dessous de la valeur du marché. Les communes de Rumentingen (BE) et Wynigen (BE) ont soutenu 18 logements, construits entre 2012 et 2015, de la coopérative d'habitation Wohnpark Riedwilstrasse Wynigen, l'une par un prêt à long terme de 167 000 francs et l'autre par un legs de 543 000 francs. Achevée en 2013, la transformation d'un ancien bâtiment situé sur la commune de Leuzigen (BE) en immeuble d'habitation de 11 logements protégés destinés aux personnes âgées par la coopérative « Daheim », a fait l'objet d'un soutien communal décliné en différents instruments : la commune a cédé le terrain en droit de superficie, elle a accordé un crédit d'étude sans intérêts remboursable de 100 000 francs et s'est portée caution pour un prêt bancaire de 2,5 millions de francs. La commune politique et la commune bourgeoise de Leuzigen, la paroisse réformée Arch-Leuzigen et l'organisation Spitex ont participé au capital de la coopérative à raison de 2000 francs chacune. En 2014, la commune politique Lüsslingen-Nennigkofen (SO) a acquis un bâtiment rural protégé au centre du village et l'a cédé en droit de superficie à la coopérative d'habitation « am Dorfbrunnen », fondée peu avant. La commune participe au capital de la coopérative et a accordé à cette dernière un prêt sans intérêts de 910 000 francs. La protection des monuments historiques du canton a par ailleurs contribué à la réalisation de 12 logements pour personnes âgées par un financement à fonds perdu de 125 000 francs. La coopérative d'habitation du Vully (FR) réalise 27 logements protégés pour personnes âgées à Sugiez. Le financement du projet a été facilité par un legs privé et par une participation de la commune à hauteur de 600 000 francs.

6 Annexes

6.1 Annexe 1 : Mise en œuvre de l'art. 108, al. 1, Cst. de 1975 à 2017

	Instruments / mesures se fondant sur une ancienne base légale, ce qui signifie qu'il n'existe aucune nouvelle prestation d'encouragement
	Instruments / mesures se fondant sur une base légale en vigueur
	Instruments / mesures qui n'ont jamais été mis en œuvre ou qui ont été suspendus

6.1.1 Annexe 1a : Encouragement de la construction de logements en général

Mesure (base légale)	Objectif	Instrument
Droit régissant l'équipement (art. 4 à 6 LCAP)	Assurer l'équipement des terrains pour la construction de logements	Édiction des prescriptions de la compétence de la Confédération
Regroupement de terrains à bâtir et rectification de limites (Art. 7 à 11 LCAP)	Remanier des fonds pour une implantation rationnelle	Édiction des prescriptions de la compétence de la Confédération
Aide en matière d'équipement (Art. 12 à 20 LCAP)	Améliorer l'offre de terrains à bâtir et contenir le niveau des prix	Soutien aux collectivités de droit public et aux investisseurs immobiliers par le cautionnement de prêts et une participation au service des intérêts
Acquisition de réserves de terrain (art. 21 à 24 LCAP)	Faciliter l'acquisition rapide de terrains à bâtir et permettre le report du service des intérêts entre l'achat et le début des travaux de construction	Soutien aux collectivités de droit public et aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique par le cautionnement de crédits fonciers et des intérêts sur ceux-ci
Étude du marché dans le domaine du logement (art. 25 à 27 LCAP)	Améliorer la vue d'ensemble sur les conditions du marché, déterminer les tendances de l'offre et de la demande sur le marché du logement et clarifier les besoins en matière de logement	Mandats confiés à des experts et à des instituts de recherche
Recherche et rationalisation en matière de construction (art. 28 à 31 LCAP)	Encourager la rationalisation de la construction par des travaux de recherche et de développement	
Prescriptions sur la construction (Art. 32 LCAP)	Encourager la rationalisation de la construction par des prescriptions légales	Édiction des prescriptions de la compétence de la Confédération
Mise à disposition de capitaux (Art. 33 à 34 LCAP)	Assurer le financement de la construction de logements en cas de resserrement du marché des capitaux	Prêts
Abaissement de base (art. 36 à 41 LCAP)	Assurer le financement de la construction de logements et abaisser les loyers initiaux	Cautionnements jusqu'à 95 % des frais d'investissement Avances remboursables rémunérées

Abaissement supplémentaire (art. 42 LCAP)	Abaisser les loyers des ménages au revenu et à la fortune limités sous condition du respect des prescriptions d'occupation.	Contributions à fonds perdu
Logements à loyer modéré (art. 10 à 21 LOG)	Offrir des logements à loyer modéré aux personnes économiquement ou socialement défavorisées	Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel Cautionnements
Prestations complémentaires (art. 12 LPC) ⁶	Couvrir les besoins vitaux	Contributions à fonds perdu
Diminution des émissions de CO ₂ générées par les bâtiments / « Le Programme Bâtiments » (art. 34 loi sur le CO ₂) ⁷	Améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments (d'habitation)	Contributions à fonds perdu

⁶ La loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC) ne se fonde pas sur l'art. 108 Cst., mais sur les art. 112a et 112c Cst. Selon l'art. 10 LPC, le loyer ou la valeur locative d'un logement et les frais accessoires y relatifs sont pris en compte pour déterminer le niveau des PC. Une partie des PC sert donc à couvrir les frais d'habitation des locataires et des propriétaires.

⁷ La loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ ne se fonde pas, elle non plus, sur l'art. 108 Cst., mais sur les art. 74 et 89 Cst. Les recettes de la taxe sur le CO₂ ne sont toutefois pas destinées au marché du logement et devraient être considérées dans une perspective d'ensemble.

6.1.2 Annexe 1b : Encouragement de l'acquisition de la propriété du logement

Mesure (base légale)	Objectif	Instrument
Abaissement de base (art. 48 LCAP)	Assurer le financement d'un logement en propriété et abaisser les charges initiales	Cautionnements pour les hypothèques de deuxième rang Avances remboursables rémunérées
Abaissement supplémentaire (art. 48 LCAP)	Alléger les charges des propriétaires au revenu et à la fortune limités sous condition du respect des prescriptions d'occupation.	Contributions à fonds perdu
Financement facilité de la propriété du logement (art. 56 OLCAP)	Arrière-cautionnement des cautionnements qui sont octroyés par des coopératives de cautionnement hypothécaire ; combler un déficit de fonds propres et abaisser les charges initiales des « ménages seuils »	Arrière-cautionnements à la HBW et à la CRCI
Aide financière (art. 56 OLCAP)	Encourager la construction et la rénovation de logements en milieu rural avec prise en compte en particulier de la population rurale	Fonds de roulement géré à titre fiduciaire par la « Fondation suisse pour la promotion de l'accession à la propriété du logement » (FPPL)
Aide financière (loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne du 20 mars 1970)	Procurer de saines conditions d'habitation à des ménages à ressources modestes dans les régions de montagne	Contribution à fonds perdu en fonction de la capacité financière et des contributions des cantons
Aide financière (art. 24 LOG)	Encourager la construction, la rénovation et l'acquisition de la propriété à des conditions favorables	Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel
Financement facilité de la propriété du logement (art. 26 LOG)	Arrière-cautionnement des cautionnements qui sont octroyés par des coopératives de cautionnement hypothécaire ; combler un déficit de fonds propres et abaisser les charges initiales des « ménages seuils »	Arrière-cautionnements à la HBW et à la CRCI, suspendus depuis 2007
Financement de l'acquisition d'un logement en propriété à prix modéré (art. 35 LOG)	Obtenir des capitaux directement sur le marché des capitaux	Cautionnement d'emprunts par obligations
Utilisation du 2 ^e pilier pour l'acquisition de la propriété du logement	Faciliter le financement d'un logement en propriété grâce à un retrait anticipé ou à une mise en gage pour acquérir ou rénover	Avantage fiscal : un retrait anticipé est imposé séparément à un taux réduit (Confédération : 1/5 des taux ordinaires)

<p>(art. 30c LPP et 331 CO, ordonnance sur l'encouragement de la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (OEPL))</p>	<p>un logement en propriété ou rembourser un prêt hypothécaire</p>	
<p>Utilisation du pilier 3a pour l'acquisition d'un logement en propriété (art. 33, al. 1, let. e, LIFD et art. 9, al. 2, let. e, LHID)</p>	<p>Faciliter le financement d'un logement en propriété grâce à un retrait anticipé pour l'acquisition et la rénovation d'un logement en propriété ou l'amortissement direct ou « indirect » d'un prêt hypothécaire</p>	<p>Avantage fiscal : pendant la phase de l'épargne, déductibilité du montant épargné du revenu imposable ; lors du retrait anticipé à des fins de logement : le capital est imposé séparément à un taux réduit (Confédération : 1/5 des taux ordinaires)</p>
<p>Imposition de la valeur locative (art. 21, 32 et 33 LIFD et art. 7 et 9 LHID)</p>	<p>Encourager la propriété du logement destiné à un usage personnel par un allègement fiscal</p>	<p>Fixation de la valeur locative très au-dessous du loyer du marché. Possibilités de déduction des travaux d'entretien (y c. mesures d'économies d'énergie et de protection de l'environnement) et des frais de financement (intérêts hypothécaires)</p>

6.1.3 Annexe 1c : Encouragement de l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique

Mesure (base légale)	Objectif	Instrument
Prêts à des organisations faitières et à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (art. 51 LCAP et art. 58 OLCAP)	Alimenter un fonds de roulement géré par les organisations faitières Prêts directs de la Confédération à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique pour l'accomplissement de tâches particulières	Prêt à taux préférentiel pour financer le montant restant ou assurer un financement transitoire pour la construction, l'acquisition et la rénovation
Encouragement des organisations de la construction de logements d'utilité publique (art. 51 LCAP)	Obtenir des capitaux à des conditions favorables directement sur le marché des capitaux par émission d'emprunts	Cautionnements des emprunts par obligations de la Centrale d'émission pour la construction de logements CCL
Encouragement des organisations de la construction de logements d'utilité publique (art. 51 LCAP)	Faciliter le financement de projets de construction et de rénovation ; Prendre partiellement en charge le risque de cautionnement	Arrière-cautionnements à la Société coopérative de cautionnement hypothécaire CCH
Participation au capital (art. 51 LCAP et art. 57 OLCAP)	Renforcer les responsables et les organisations de la construction de logements d'utilité publique dont les activités intéressent plusieurs régions	Participation financière au capital de la société
Prêts et cautionnements affectés à des constructions déterminées (art. 51 LCAP et art. 59 OLCAP)	Faciliter le financement d'immeubles spécifiques	Prêts ou cautionnements jusqu'à 95 % des frais d'investissement
Coopératives d'habitation du personnel de la Confédération (Arrêté fédéral du 7 octobre 1947 tendant à encourager la construction de logements pour le personnel de la Confédération ; art. 60 LOG)	Assurer une aide au logement pour le personnel de la Confédération	Octroi de droits de superficie Prêts à taux préférentiel
Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel à des organisations faitières (art. 37 LOG)	Alimenter le fonds de roulement	Prêt à taux préférentiel pour financer le montant restant ou assurer un financement transitoire pour la construction, l'acquisition et la rénovation de logements et l'acquisition de terrains
Cautionnement d'emprunts par obligations émis par des	Obtenir des capitaux à des conditions favorables directement	Cautionnement des emprunts par obligations de la Centrale

centrales d'émissions d'utilité publique (art. 35 LOG)	sur le marché des capitaux par émission d'emprunts	d'émission pour la construction de logements CCL
Arrière-cautionnements (art. 36 LOG)	Faciliter le financement des projets de construction et de rénovation ; Prendre partiellement en charge le risque de cautionnement	Arrière-cautionnements à la Société coopérative de cautionnement hypothécaire CCH
Participations au capital (art. 38 LOG)	Renforcer les organisations de la construction de logements d'utilité publique	Participation financière au capital de la société
Délégation de tâches d'exécution (art. 47 LOG)	Déléguer des tâches d'exécution aux organisations faïtières de la construction de logements d'utilité publique	Mandats de prestations aux deux organisations faïtières de la construction de logements d'utilité publique
Utilisation du 2 ^e pilier pour l'acquisition de parts (art. 30c, al. 3, LPP et art. 331e, al. 3, CO)	Faciliter le financement de parts au capital d'une coopérative	Le retrait anticipé est soumis au même régime fiscal que celui qui est appliqué à l'acquisition d'un logement en propriété

6.2 Annexe 2 : Vue d'ensemble des finances et des affaires de l'aide au logement au 31.12.2017

Loi sur le logement LOG

Effectif du fonds de roulement	509,8	mio
Montant des prêts du fonds de roulement accordés entre 2004 et 2017	641,0	mio
Nombre de logements encouragés avec des prêts du fdr entre 2004 et 2017	20 714	
Cautionnements pour 24 emprunts CCL en cours	3196,9	mio
Arrière-cautionnements	18,5	mio
Solde du crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels	1077,3	mio
Prêts de la Confédération en faveur des coopératives d'habitation du personnel fédéral	436,8	mio
Prêts Publica en faveur des coopératives d'habitation du personnel fédéral	126,7	mio
Prêts hypothécaires accordés à des professeurs des EPF	5,16	mio
Prêts directs en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique	21,6	mio

Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements LCAP

Nombre actuel de logements encouragés	45 242	
Cautionnements en suspens en faveur de logements LCAP	91,1	mio
Créances des avances de l'abaissement de base	165,5	mio
Effectif du fonds de roulement FPPL (encouragement à la propriété)	30,2	mio
Abaissements supplémentaires versés en 2017	39,0	mio
Solde du crédit AS	106,3	mio
Prêts AF 1993	1,44	mio
Prêts AF 1999 : mesures d'assainissement et diminution des pertes	63,8	mio
Participations	11,5	mio

Loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne LALM

Nombre de logements des affaires en cours (jusqu'à 20 ans)	3565	
Aides financières accordées des affaires en cours	96,2	mio

Arrêtés du CF concernant les mesures destinées à atténuer la pénurie de logements et à faciliter la construction d'immeubles des années 1940

Aides financières accordées avec obligation de remboursement	26,0	mio
--	------	-----

6.3 Annexe 3 : Mesures d'encouragement des cantons en faveur des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique

Canton	Législation	Description	Provenance des moyens	Moyens financiers investis		Budget 2018	Remarques
				Année	Montant		
Basel-Landschaft	Verordnung über Förderungsbeiträge an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus vom 10.05.2011	Einmalige Beiträge an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus für Sanierungen und Neubauten	Steuergelder	2011	76'800	200'000	<ul style="list-style-type: none"> Die Beiträge sind nicht rückzahlbar. Es gelten Richtlinien betreffend Energiestandard, Gemeinnützigkeit etc.
				2012	350'400		
				2013	0		
				2014	310'800		
				2015	0		
				2016	74'400		
				2017	465'200		
Basel-Stadt	Gesetz über die Wohnraumförderung (WRFG, SG 861.500) Verordnung über die Wohnraumförderung (WRFV, SG 861.529)	<ul style="list-style-type: none"> Baurecht Projektentwicklungsdarlehen Bürgschaften Finanzierung von Erstberatungen 	<ul style="list-style-type: none"> Steuergelder Finanzvermögen (Baurechte) Verwaltungsvermögen (Darlehen für Projektentwicklung) 	2011	Total 800'000 (Darlehen für Projektentw.)	70'000 (Beratungen)	<ul style="list-style-type: none"> Baurechte : ca. 4'100 Wohnungen und rund 200 Baurechtsverträgen mit Wohnbaugenossenschaften. Für sieben Areale mit rund 300 Wohnungen : Genossenschaften mit Baurechtsvertrag PLUS, gestaffelter Zins (1.-4. Jahr : 50 %, 5.-8. Jahr : 75 %)
				-			
				2011	Total 105'836.40 (Beratungen)		
				-			
Genève	Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL – I 4 05) Loi pour la construction de logements d'utilité publique du 24 mai 2007 (LUP – I 4 06)	<ul style="list-style-type: none"> Subventions à la pierre (LGL) Subventions à la personne (LGL) Allocations personnalisées au logement (LGL) Prêts coopératives 	<ul style="list-style-type: none"> Budget ordinaire annuel (impôts) Fonds propres LUP (35 mio) Patrimoine administratif 	Année	Subventions Allocations	Prêts	Subventions + allocations : 51'264'000 Prêts : 10'000'000 Fonds LUP : 35'000'000 Les prestations LGL sont à disposition à tout constructeur de logements d'utilité publique, qu'il soit un maître d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) ou non. Dotations en terrain hors budget, hors Fonds LUP (valeur de transfert : 2011 :
				2011	53'001'660	7'953'799	
				2012	52'061'660	8'353'374	
				2013	49'797'354	8'788'929	
				2014	51'155'329	15'090'053	

18.035n Davantage de logements abordables. Initiative populaire et crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement

		<ul style="list-style-type: none"> • Prêts coopérateurs (LGL) • Cautionnement (LGL) • Dotation en terrains acquis grâce au fonds LUP • Dotations numéraires issus du fonds LUP • Droits de superficie 	(dont les terrains acquis grâce au fonds LUP)	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>2015</td> <td>47'120'182</td> <td>16'203'719</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>44'913'718</td> <td>11'550'492</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>45'450'508</td> <td>11'897'451</td> </tr> <tr> <td>Année</td> <td>Fonds LUP</td> <td>Cautionnement</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>27'081'283</td> <td>255'244'754</td> </tr> <tr> <td>2012</td> <td>54'654'735</td> <td>318'781'139</td> </tr> <tr> <td>2013</td> <td>34'929'925</td> <td>304'367'557</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>40'946'286</td> <td>344'766'049</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>31'839'225</td> <td>357'515'597</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>21'685'908</td> <td>369'066'212</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>26'980'569</td> <td>568'626'928</td> </tr> </tbody> </table>	2015	47'120'182	16'203'719	2016	44'913'718	11'550'492	2017	45'450'508	11'897'451	Année	Fonds LUP	Cautionnement	2011	27'081'283	255'244'754	2012	54'654'735	318'781'139	2013	34'929'925	304'367'557	2014	40'946'286	344'766'049	2015	31'839'225	357'515'597	2016	21'685'908	369'066'212	2017	26'980'569	568'626'928	3'546'142, 2015 : 8'993'576, 2016 : 5'380'000, 2017 : 3'774'551)
2015	47'120'182	16'203'719																																				
2016	44'913'718	11'550'492																																				
2017	45'450'508	11'897'451																																				
Année	Fonds LUP	Cautionnement																																				
2011	27'081'283	255'244'754																																				
2012	54'654'735	318'781'139																																				
2013	34'929'925	304'367'557																																				
2014	40'946'286	344'766'049																																				
2015	31'839'225	357'515'597																																				
2016	21'685'908	369'066'212																																				
2017	26'980'569	568'626'928																																				
Neuchâtel	<p>Loi sur l'aide au logement, du 30 janvier 2008 (RSN 841.00)</p> <p>Règlement d'exécution de la loi sur l'aide au logement, du 22 décembre 2008 (RSN 841.010)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prêts sans intérêt ou à taux préférentiel • Cautionnements • Prise en charge d'intérêts <u>par année, pendant 20 ans</u> et à fonds perdu en cas de rénovation • Acquisition de parts sociales dans les coopératives d'habitation • Droit de superficie 	<ul style="list-style-type: none"> • Impôts • Éventuellement voie d'emprunt 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Jahr</th> <th>Prêts</th> <th>prise en charge d'intérêt</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2011</td> <td>1'786'000</td> <td>40'000</td> </tr> <tr> <td>2012</td> <td>-</td> <td>64'000</td> </tr> <tr> <td>2013</td> <td>1'000'000</td> <td>30'000</td> </tr> <tr> <td>2014</td> <td>1'686'000</td> <td>40'000</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>550'000</td> <td>40'000</td> </tr> <tr> <td>2016</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>2017</td> <td>4'200'000</td> <td>10'000</td> </tr> </tbody> </table>	Jahr	Prêts	prise en charge d'intérêt	2011	1'786'000	40'000	2012	-	64'000	2013	1'000'000	30'000	2014	1'686'000	40'000	2015	550'000	40'000	2016	-	-	2017	4'200'000	10'000	<p>2015-2018 : Crédit-cadre de 18 mio</p> <p>Autres fonds employées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parts sociales (2011 : 237'500, 2013 : 324'500, 2014 : 150'000, 2015 : 324'500, 2017 : 23'000) • Cautionnements (2011 : 2'500'000) <p>Environ 70 % des sommes allouées à l'aide à la pierre sont remboursés avec intérêt.</p>									
Jahr	Prêts	prise en charge d'intérêt																																				
2011	1'786'000	40'000																																				
2012	-	64'000																																				
2013	1'000'000	30'000																																				
2014	1'686'000	40'000																																				
2015	550'000	40'000																																				
2016	-	-																																				
2017	4'200'000	10'000																																				
Nidwalden	Wohnraumförderungsgesetz (WRFG ; NG 751.3)	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung an Organisationen • Baurecht 	-	-	-	Die Förderung erfolgt ohne finanzielle Mittel. Daher entfallen die Angaben zur Herkunft und zum Umfang von Geldmitteln sowie zum Budget.																																

18.035n Davantage de logements abordables. Initiative populaire et crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement

	Planungs- und Baugesetz (PBG ; NG 611.1)	<ul style="list-style-type: none"> • Zone mit Nutzungsbonus • Vereinbarungen mit Grundeigentümern 						
Vaud	<ul style="list-style-type: none"> - Loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL ; RSV 840.15) - Loi du 9 septembre 1975 sur le logement (LL ; RSV 840.11) et son règlement d'application du 17 janvier 2017 (RLL ; RSV 840.11.1) 	<ul style="list-style-type: none"> • Subventions (à fonds perdu), de manière paritaire avec la commune • Prêts avec ou sans intérêts • Cautionnements • Droit de superficie (DDP) de la commune à titre gratuit ou avec une faible rente 	<ul style="list-style-type: none"> • Enveloppe inscrite dans la loi de 240 mio pour les prêts et cautionnements • Aides à fonds perdu pour abaisser les loyers paritairement avec la commune ou subventionner des études en lien avec le développement du logement 	Année	Aide à la pierre (à fond perdu)	Prêts (20 ans)	Aide à la pierre : 3'000'000	Autres fonds employés : <ul style="list-style-type: none"> • Cautionnements (2014 : 1'577'700, 2015 : 2'582'000, 2016 : 8'189'287, 2017 : 2'824'000) Une coopérative, une commune, une SA, une Sàrl, une caisse de pensions ou un particulier obtient les mêmes aides financières et les soutiens si leurs projets respectent les critères techniques et financiers imposés par la législation cantonale pour la construction de logements d'utilité publique (LUP).
				2011	4'745'028	1'780'000	Cautionnements : 5'300'000	
				2012	4'120'000	2'787'500		
				2013	3'787'860	3'423'600	Prêts : 6'900'000	
				2014	3'467'701	1'500'000		
				2015	3'287'702	3'000'000		
				2016	3'152'917	4'518'770		
				2017	2'993'206	6'377'000		
Valais	<ul style="list-style-type: none"> - Gesetz über die Regionalpolitik vom 12.12.2008 (Art. 19) - Verordnung vom 09.12.2009 zum Gesetz über die Regionalpolitik (Art. 15 Abs. 3) 	Zinslose Darlehen an juristische Personen ; u.a. Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus	Allgemeiner Finanzhaushalt des Kantons	2011		0	Keine spezielle Budgetierung ; Finanzierung über das allgemeine NRP-Budget der Dienststelle	Nur in den im Anhang zur Verordnung aufgeführten Gemeinden mit spezifischen Problemstellungen der Berggebiete und des ländlichen Raums.
				2012		0		
				2013		0		
				2014		0		
				2015		0		
				2016		300'000		
				2017		0		

18.035n Davantage de logements abordables. Initiative populaire et crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement

18.035n Davantage de logements abordables. Initiative populaire et crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement									
Zug	- Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG ; SR 851.211) - Verordnung über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFV ; SR 851.212)	<ul style="list-style-type: none"> • Mietzinsbeiträge • Zinsvergünstigte Darlehen • Zinslose Projektdarlehen • Unterstützung von Projekten zur Förderung alternativer Wohnformen 	Steuergelder	Jahr	Mietzinsbeiträge	Darlehen	2'420'000 (Mietzinsbeiträge)	In einzelnen, wenigen Fällen werden Mietzinsbeiträge bei privaten Vermietern, die nicht dem gemeinnützigen Wohnungsbau zuzurechnen sind, ausgerichtet.	
				2011	1'149'181	0			
				2012	1'467'762	0			
				2013	2'066'609	240'000			
				2014	1'890'749	0			
				2015	1'839'319	2'041'000			
				2016	2'212'901	0			
				2017	2'438'022	0			
Zürich									
Zürich	Gesetz über die Wohnbau- und Eigentumsförderung (WBFG ; LS 841) Wohnbauförderungsverordnung (WBFBV ; LS 841.1) Reglement zur Anwendung des Wohnbauförderungsrechts (WBFR)	Mietwohnungsbau : Ob- jekthilfe in Form von zinslosen, rückzahlbaren kantonalen Darlehen	Steuergelder	Jahr	Darlehen Öffentliche ¹	Darlehen Private ²	13'550'000	Die Vergabe der Darlehen erfolgt über einen Rahmenkredit von 180 Mio. : - ausbezahlt bis Ende Juli 2018 : CHF 100.5 Mio. ; - Weiter vergeben/beantragt : 37,9 Mio. ; - Noch verfügbar : 41,6 Mio. ¹ Öffentliche = Stiftungen (z.B. für Alterswohnungen oder für kinderreiche Familien) ² Private = gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften ³ Unterstützte Gemeindewohnungen	
				2011	4'707'500	1'557'000			
				2012	1'598'000	4'938'600			
				2013	1'589'000	1'182'060			
				2014	112'300	2'599'000			
				2015	3'063'400	7'652'800			
				2016	964'518	5'941'140			
				2017	0	8'732'570			
				Darlehen an Gemeinden ³					
				2011		0			
				2012		0			
				2013		0			
				2014		3'407'000			
				2015		1'043'000			
				2016		0			
2017		5'392'000							

6.4 Annexe 4 : Aperçu des communes

NPA Localité	Canton	Population ⁸	Encouragement
1000 Lausanne	VD	137 810	Subventions
			Prêts
			Droit de superficie
			Autres
1009 Pully	VD	17 972	Aucun
1030 Bussigny	VD	8 268	Subventions
1110 Morges	VD	15 889	Subventions
			Prêts
			Droit de superficie
			Aucun
1196 Gland	VD	12 997	Droit de superficie
1220 Lancy	GE	31 661	Aucun
1213 Onex	GE	18 825	Droit de superficie
1400 Yverdon-les-Bains	VD	29 977	Aucun
1630 Bulle	FR	22 523	Subventions
			Droit de superficie
1700 Fribourg	FR	38 829	Autres
1752 Villars-sur-Glâne	FR	12 128	Aucun
1870 Monthey	VS	17 573	Aucun
1950 Sion	VS	34 353	Aucun
2500 Bienne	BE	54 456	Subventions
			Prêts
			Droit de superficie
2520 La Neuveville	BE	3 693	Aucun
2540 Granges	SO	16 985	Aucun
2900 Porrentruy	JU	6 876	Aucun
3000 Berne	BE	133 115	Prêts
			Droit de superficie
			Autres
3072 Ostermundigen	BE	17 127	Aucun

⁸ Selon les chiffres publiés sur le site de l'Union des villes suisses (UVS ; <https://uniondesvilles.ch/>)

3076 Worb	BE	11 473	Droit de superficie
3098 Köniz	BE	40 938	Aucun
3110 Münsingen	BE	12 396	Aucun
3250 Lyss	BE	14 706	Aucun
3400 Berthoud	BE	16 295	Aucun
3600 Thoune	BE	43 568	Droit de superficie
3700 Spiez	BE	12 713	Autres
3960 Sierre	VS	16 817	Aucun
4132 Muttenz	BL	17 723	Droit de superficie
4153 Reinach	BL	19 021	Prêts Droit de superficie
4310 Rheinfelden	AG	13 337	Prêts Droit de superficie
4410 Liestal	BL	14 148	Aucun
4500 Soleure	SO	16 697	Aucun
4600 Olten	SO	18 166	Aucun
4800 Zofingue	AG	11 560	Aucun
5000 Aarau	AG	21 036	Droit de superficie
5400 Baden	AG	19 222	Droit de superficie Autres
5600 Lenzbourg	AG	9 503	Autres
5610 Wohlen	AG	15 824	Aucun
6000 Lucerne	LU	81 592	Droit de superficie Autres
6010 Kriens	LU	27 110	Aucun
6048 Horw	LU	13 884	Prêts Autres
6060 Sarnen	OW	10 233	Aucun
6300 Zoug	ZG	29 804	Droit de superficie

6430 Schwyz	SZ	14 885	Aucun
6460 Altdorf	UR	9 211	Aucun
6830 Chiasso	TI	8 331	Aucun
7000 Coire	GR	34 880	Droit de superficie
7050 Arosa	GR	3 219	Aucun
7500 Saint-Moritz	GR	5 084	Subventions
			Droit de superficie
8000 Zurich	ZH	402 762	Subventions
			Prêts
			Droit de superficie
			Autres
8134 Adliswil	ZH	18 742	Aucun
8303 Bassersdorf	ZH	11 616	Subventions
8304 Wallisellen	ZH	15 934	Aucun
8400 Winterthur	ZH	109 775	Prêts
8500 Frauenfeld	TG	25 200	Droit de superficie
			Autres
8590 Romanshorn	TG	10 803	Aucun
8620 Wetzikon	ZH	24 640	Droit de superficie
8706 Meilen	ZH	13 762	Droit de superficie
8712 Stäfa	ZH	14 291	Prêts
			Droit de superficie
			Autres
8750 Glaris	GL	12 515	Aucun
8800 Thalwil	ZH	17 789	Aucun
8807 Freienbach	SZ	16 196	Aucun
8810 Horgen	ZH	20 291	Droit de superficie
8820 Wädenswil	ZH	21 797	Aucun
8902 Urdorf	ZH	9 657	Prêts
			Autres

18.035n Davantage de logements abordables. Initiative populaire et crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement

8953 Dietikon	ZH	27 076	Aucun
9000 St-Gall	SG	75 481	Subventions
			Prêts
			Autres
9050 Appenzell	AI	5 825	Aucun
9100 Herisau	AR	15 730	Aucun
9450 Altstätten	SG	11 438	Aucun
9500 Wil	SG	23 751	Aucun