

Logements d'utilité publique : le soutien du peuple et du Parlement perdure

La Confédération continue d'encourager les logements d'utilité publique malgré le rejet de l'initiative « Davantage de logements abordables » en 2020. Parallèlement, le soutien à la propriété privée recule. *Martin Tschirren, Christoph Enzler*

Abrégé Après le rejet par le peuple de l'initiative populaire « Davantage de logements abordables » le 9 février 2020, un nouveau crédit-cadre destiné à financer les prêts du fonds de roulement est entré en vigueur. Lors de la session de printemps 2021, le Parlement a approuvé un autre crédit-cadre pour des cautionnements concernant l'aide au logement. La politique éprouvée du logement, qui se concentre sur le secteur d'utilité publique en complément de l'offre du marché, peut ainsi être poursuivie. Parallèlement, les instruments d'encouragement à l'acquisition de logements destinés à l'usage personnel arrivent à échéance. L'effet de la crise du coronavirus sur le marché du logement reste incertain. Celui-ci est toujours tendu dans le segment inférieur des prix.

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique peuvent offrir à long terme des loyers favorables grâce à un financement avantageux. Durant la session de printemps 2021, le Conseil des États a approuvé un nouveau crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels en vue de l'encouragement de l'offre de logements¹. La Confédération pourra ainsi continuer à proposer des cautionnements en faveur de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) ainsi que des arrières-cautionnements à la Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation (CCH) entre 2021 et 2027. Ce crédit-cadre s'élève à 1,7 milliard de francs. Le Conseil national avait déjà approuvé le projet lors de la session d'hiver 2020. Ces cautionnements permettent aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de bénéficier d'un taux d'intérêt plus avantageux de 1 à 1,5 point de pourcentage par rapport aux hypothèques courantes de durée comparable. Cela va dans le sens de l'article 108 de la Constitution, qui astreint notamment la Confédération à soutenir les maîtres d'ouvrage d'utilité publique et à abaisser les coûts du logement.

Dans le cadre de la loi sur le logement (LOG), la Confédération dispose au total de trois instruments (voir *encadré*). Le cautionnement d'emprunts de la CCL fonctionne et

a fait ses preuves². Depuis l'entrée en vigueur de la LOG à l'automne 2003, la Confédération n'a encore jamais dû honorer de cautionnement. Elle dispose en outre d'un deuxième instrument d'aide au logement: le fonds de roulement. Ce fonds octroie aux organisations faîtières de maîtres d'ouvrage d'utilité publique des prêts à taux préférentiel pour la construction, la rénovation et l'acquisition de logements. Il existait déjà avant l'entrée en vigueur de la LOG et disposait à fin 2017 de 510 millions de francs.

Contre-projet à l'initiative populaire

La dotation du fonds de roulement sera augmentée de 250 millions de francs au total ces dix prochaines années. C'est ce qu'ont décidé le peuple et les cantons en rejetant l'initiative populaire pour davantage de logements abordables en février 2020. Cette initiative de l'Association suisse des locataires (Asloca) demandait qu'au moins 10% des logements nouvellement construits soient propriété des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (coopératives, fondations ou sociétés anonymes). Elle demandait également des droits de préemption et des mesures contre la perte de logements à loyer modéré. Pour le Conseil fédéral et le Parlement, c'était aller trop loin. En reconnaissance du rôle important de la construction de logements d'utilité publique,

un contre-projet indirect prévoyait d'augmenter la dotation du fonds de roulement³. L'initiative populaire a été rejetée à 57% et l'augmentation de la dotation du fonds de roulement approuvée simultanément. Seuls quatre cantons et un demi-canton ont approuvé l'initiative.

L'analyse du résultat de la votation⁴ montre que l'initiative a principalement trouvé des partisans dans les cantons romands et les zones urbaines. Les femmes et les jeunes adultes ont également glissé davantage de «oui» dans l'urne que les hommes et les personnes âgées. Environ 80% des personnes contraintes de se serrer la ceinture à cause des coûts du logement ont soutenu l'initiative. C'est néanmoins l'orientation politique qui a exercé la plus grande influence sur le comportement de vote: les citoyens situés à gauche du spectre politique étaient les plus susceptibles de soutenir l'initiative.

Les principaux arguments en faveur du rejet de l'initiative étaient que l'État ne doit pas s'immiscer dans le marché du logement et qu'un quota général de 10% n'est pas opportun. Neuf votants sur dix jugent cependant que les prix de la location et la propriété sont trop élevés en Suisse. Une majorité considère

³ Voir Conseil fédéral (2018).

⁴ Voir Sotomo (2020).

Instruments de la loi sur le logement

Instruments engagés en vertu de la loi sur le logement (LOG) pour soutenir la construction de logements d'utilité publique (état à fin juin 2021):

- Cautionnement de 25 emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique (CCL) d'un volume total de 3504,5 millions de francs. Quelque 35 000 logements sont ainsi (co)financés.
- Fonds de roulement: actif de 531 millions de francs. Quelque 24 000 logements bénéficient de prêts à taux préférentiel depuis l'entrée en vigueur de la LOG.
- 16 arrières-cautionnements en faveur de la Société coopérative de cautionnement hypothécaire (CCH) d'un volume de 16,2 millions de francs.

¹ Voir Conseil fédéral (2020).

² Voir Hornung et Röhlsberger (2010).

que l'encouragement à la construction de logements d'utilité publique est un moyen éprouvé d'abaisser les coûts du logement. Indépendamment de l'initiative populaire, les mesures existantes encourageant le logement à loyer modéré rencontrent une forte approbation. Cela vaut en particulier pour les prêts à taux préférentiel et les cautionnements des pouvoirs publics pour les copropriétaires et autres fournisseurs de logements d'utilité publique.

Soutien aux rénovations énergétiques

Pour promouvoir la rénovation énergétique du parc immobilier des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, la Confédération a par ailleurs lancé en octobre 2020 un programme spécial de trois ans (2021–2023) comprenant des prêts issus du fonds de roulement⁵. Pour les rénovations énergétiques d'envergure lancées entre 2021 et 2023, les prêts seront accordés sans intérêts pendant dix ans. Cela permettra des rénovations importantes sans que les loyers augmentent de manière importante.

L'encouragement de la construction de logements d'utilité publique est aujourd'hui la priorité de l'aide fédérale au logement. Désignée parfois comme «troisième voie», cette forme de logement à mi-chemin entre le locatif et la propriété présente une consommation particulièrement faible de surface habitable par personne, comme l'a montré une étude de 2017⁶. À cela s'ajoute un avantage tarifaire ainsi qu'un nombre relativement élevé de ménages à faible revenu occupant des logements d'utilité publique.

5 Voir l'aide-mémoire «Loi sur le logement LOG – Programme spécial 2021–2023» sur www.bwo.admin.ch.
6 Voir Sotomo (2017).

La Constitution et la LOG habilite la Confédération à encourager les logements à loyer modéré – même en dehors du secteur d'utilité publique – et à faciliter l'acquisition de logements à usage personnel. Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin. L'Office fédéral du logement met à disposition des bases pour la construction de logements à loyer modéré à travers des études et des enquêtes.

Mis à part les mesures fiscales, l'encouragement à la propriété est toutefois un modèle dépassé. Le Conseil fédéral a décidé en 2007 de mettre définitivement fin à l'encouragement direct en faveur de la propriété du logement et des appartements locatifs pratiqué autrefois, les prêts directs prévus dans la LOG n'ayant jamais été mis en œuvre à cause du programme d'allègement 2003. Parallèlement, les incitations fondées sur la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) ne cessent de reculer. Limités à 25 ans, les différents instruments arriveront à échéance à la fin de la décennie. Il s'agit notamment d'avances remboursables versées au titre de l'abaissement de base, de cautionnements et de contributions à fonds perdu au titre de l'abaissement supplémentaire. Ces dernières s'élevaient encore à 16,3 millions de francs en 2020, contre un pic de 149 millions en 2001.

Effets incertains du coronavirus

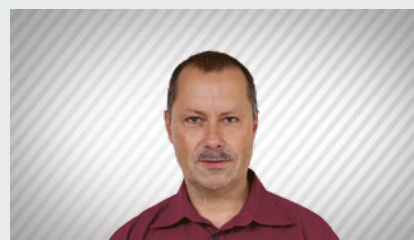
Quelles conséquences la pandémie aura-t-elle sur l'aide au logement? Même en cas de rebond rapide de l'économie, le risque existe que plusieurs catégories de la population ne puissent plus supporter les coûts actuels du

logement en raison du chômage ou d'une réduction prolongée de l'horaire de travail. Les ménages à faible revenu pourraient être les plus touchés.

Parallèlement, on constate que le marché du logement demeure tendu dans le segment inférieur des prix, même si la situation s'est dans l'ensemble nettement améliorée ces dernières années. C'est ce qu'a montré le «Monitoring «Libre circulation des personnes et marché du logement»» de juillet 2020. Le soutien à la construction de logements d'utilité publique jouera un rôle important face aux problèmes d'approvisionnement en logements et d'accessibilité financière, qui vont sans doute s'aggraver. L'avenir révélera si ce soutien est suffisant.



Martin Tschirren
Directeur de l'Office fédéral du logement (OFL), Granges (SO)



ChristophENZler
Chef suppléant du secteur Questions fondamentales Logement et immobilier, Office fédéral du logement (OFL), Granges (SO)

Bibliographie

Conseil fédéral (2018). *Message relatif à l'initiative populaire «Davantage de logements abordables» et à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique*. FF 2018 2253.

Conseil fédéral (2020). *Message concernant un crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels en vue de l'encouragement de l'offre de logements pour les années 2021 à 2027*. FF 2020 7295.

Hornung D. et Röhliberger T. (2010). *Évaluation de l'activité de la Centrale d'émission pour la construction de logements CCL*. Avril 2010.

Sotomo (2017). *Le point sur le logement d'utilité publique. Une comparaison avec le locatif et la propriété*. Office fédéral du logement, Granges.

Sotomo (2020). *Initiative populaire «Davantage de logements abordables», analyse de la votation*. Office fédéral du logement, Granges.