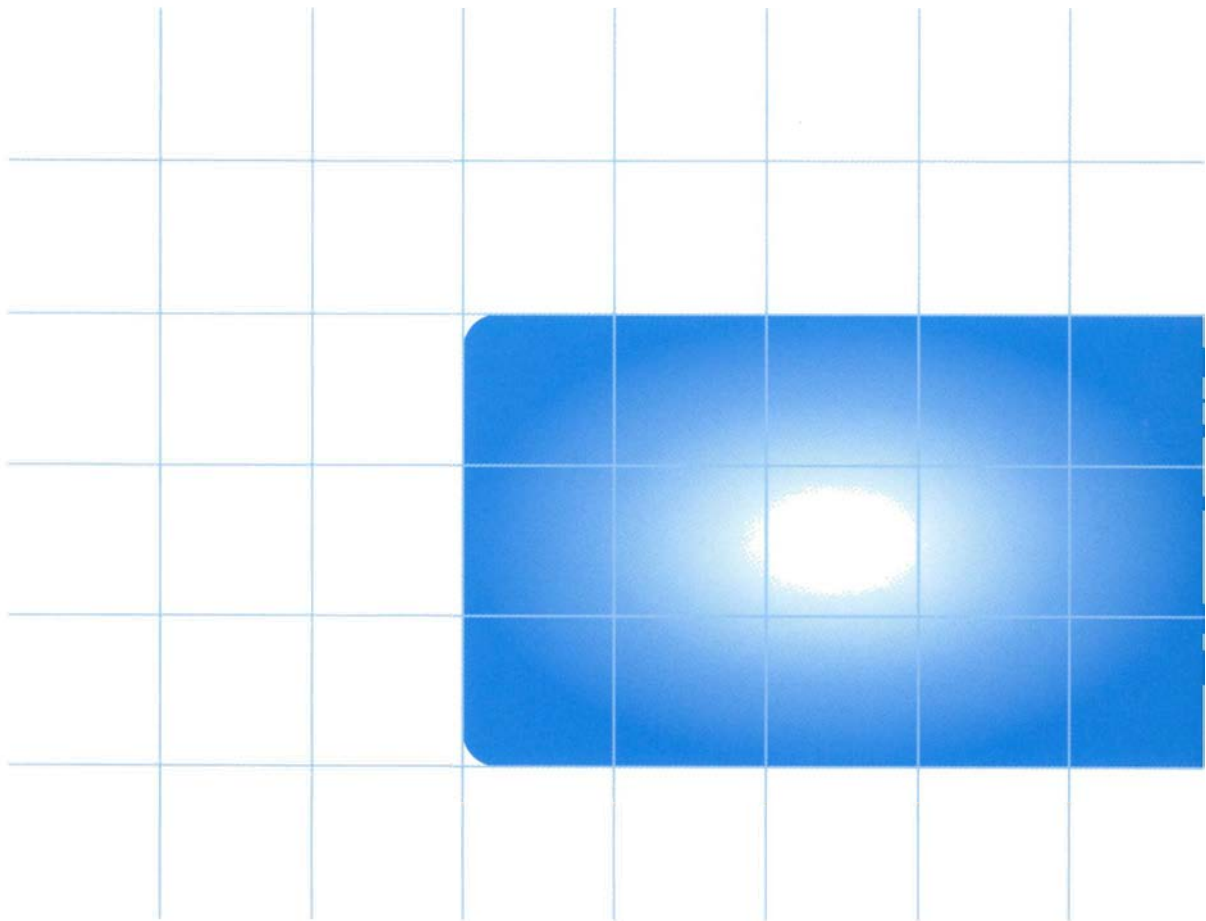


# **Encouragement à la construction de logements et à l'accèsion à la propriété – Quel avenir?**

Recommandations de la Commission fédérale pour la construction de logements concernant la future politique du logement de la Confédération



Les rapports de la Commission de recherche pour le logement ainsi que les textes de l'Office fédéral du logement ayant un caractère général sont publiés dans les Bulletins du logement.

**Editeur**

Office fédéral du logement (OFL)  
Storchengasse 6  
2540 Granges

© by Office fédéral du logement, Granges 1999  
Tous droits réservés pour tous pays.  
La reproduction partielle n'est autorisée qu'avec  
l'indication des sources.

**Distribution**

OCFIM – Office central fédéral des imprimés et du matériel  
3000 Berne

**No de commande**

725.067f

# **Encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété – Quel avenir ?**

**Recommandations de la Commission fédérale pour la construction de logements concernant la  
future politique du logement de la Confédération**

## Avant-propos

La politique du logement de la Confédération se trouve à un tournant. Au cours des dernières années, la situation politique et sociale a subi d'importants changements, les conditions du marché et le profil des besoins ont sensiblement évolué. La crise immobilière a laissé des traces profondes dans le système d'encouragement à la construction selon la LCAP et a conduit le Conseil fédéral à soumettre au Parlement un message consacré à l'adaptation de la loi et à la réduction des pertes financières concernées. Parallèlement, de plus en plus de voix s'élèvent pour remettre en question la nécessité de l'encouragement à la construction du logement en faisant valoir la relative détente régnant actuellement sur le marché du logement. Ceci alors que d'autres s'inquiètent des difficultés persistantes d'approvisionnement en logements pour les groupes de population financièrement et socialement défavorisés. En outre, la suppression de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements et ainsi l'abrogation de l'article 34 sexties de la Constitution fédérale sont en discussion dans le cadre du réexamen de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Il appartiendrait alors aux cantons de décider si ils souhaitent perpétuer ces mesures d'encouragement et si oui par quels moyens. Enfin, des modifications du droit du bail sont également débattues à l'heure actuelle.

En regard de l'évolution des conditions cadres et des difficultés engendrées par le système d'encouragement actuel, le Conseil fédéral a entrepris en 1997 un examen approfondi de sa politique en la matière en partant du principe que l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements allait rester de la compétence de la Confédération. Dans une première étape, il a recueilli l'avis de la Commission fédérale pour la construction de logements. L'analyse de la Commission et ses recommandations pour la politique du logement future sont récapitulées dans le présent rapport. L'application, entière ou partielle, de la réorientation préconisée par la Commission dépend largement de la tournure que prendront les discussions sur la question de l'attribution de la compétence. De premiers indices devraient apparaître dans un délai d'un an après la clôture de la procédure de consultation sur la nouvelle péréquation financière.



# Table des matières

<b>Résumé</b>	<b>Page</b> <b>5</b>
<b>1.</b>	
<b>Introduction</b>	<b>15</b>
1.1. Motif et mandat	15
1.2. Procédure et délimitations	17
1.3. Aperçu du rapport	18
<b>2.</b>	
<b>Réflexions d'ordre général concernant les objectifs et tâches de l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété</b>	<b>21</b>
2.1. Principaux objectifs de la politique du logement	21
2.2. Objectifs secondaires de la politique du logement	24
<b>3.</b>	
<b>Situation et tendances de l'évolution en matière de logement</b>	<b>27</b>
3.1. Nouvelles conditions-cadre générales	27
3.1.1. Contexte économique	27
3.1.2. Évolution démographique	29
3.1.3. Conditions-cadre sociales	31
3.1.4. Développement de l'environnement construit	35
3.1.5. Nouvelles conditions-cadre de la politique financière	36

3.1.6.	Efforts d'adaptation dans des domaines politiques proches	37
3.2.	Situation actuelle	39
3.2.1.	Approvisionnement en logements	40
3.2.2.	Marché du logement	43
3.2.3.	Offreurs et propriétaires de logements	49
3.3.	Tendances de l'évolution	50
3.3.1.	La demande	50
3.3.2.	L'offre	53
3.4.	Conséquences pour la politique d'encouragement	54
<b>4.</b>		
	<b>L'actuel instrument selon la LCAP</b>	<b>57</b>
4.1.	Mesures pour améliorer les bases générales de la construction de logements	58
4.1.1.	Acquisition de réserves de terrain	58
4.1.2.	Aides en matière d'équipement	59
4.1.3.	Étude du marché et recherche en matière de construction	59
4.1.4.	Mise à disposition de capitaux	60
4.2.	Mesures d'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique	60
4.3.	Mesures spéciales destinées à abaisser les loyers	60
4.3.1.	Cautionnements	61
4.3.2.	Abaissement de base	62
4.3.3.	Abaissements supplémentaires	63
4.4.	Spectre d'application et étendue de l'aide fédérale	63
4.5.	Évaluation de l'encouragement par la LCAP	65
4.5.1.	Évaluation de l'instrument de la LCAP pour la construction de logements locatifs	66
4.5.2.	Évaluation de l'instrument de la LCAP pour l'encouragement de l'accession à la propriété	70
4.5.3.	Problématique des pertes	72
<b>5.</b>		
	<b>Conditions-cadre, principes d'encouragement et objectifs de la future politique</b>	<b>75</b>
5.1.	Conditions-cadre et principes d'encouragement	75
5.2.	Objectifs principaux et partiels	76

5.2.1.	Approvisionnement en logements des groupes financièrement et socialement défavorisés	77
5.2.2.	Encouragement de l'acquisition de logements en propriété à prix avantageux	78
5.2.3.	Rénovation de logements et réhabilitation de quartiers	78
5.2.4.	Renforcement des maîtres d'ouvrage et organisations de la construction de logements d'utilité publique	79
5.2.5.	Amélioration des bases fondamentales des connaissances et de décision	79
5.2.6.	Autres objectifs	80
<b>6.</b>		
<b>Mesures</b>		<b>81</b>
6.1.	Approvisionnement en logements des groupes financièrement et socialement défavorisés	82
6.1.1.	Évaluation de l'instrument actuel au niveau fédéral	82
6.1.2.	Solutions alternatives pratiquées en Suisse et à l'étranger	84
6.1.3.	Recommandations de la Commission	86
6.1.4.	Possibilités d'agir des cantons et des communes	89
6.2.	Encouragement de l'acquisition de logements en propriété à prix avantageux	89
6.2.1.	Évaluation de l'instrument actuel au niveau fédéral	89
6.2.2.	Solutions alternatives pratiquées en Suisse et à l'étranger	91
6.2.3.	Recommandations de la Commission	93
6.2.4.	Possibilités d'agir des cantons et des communes	94
6.3.	Rénovation de logements et réhabilitation de quartiers	95
6.3.1.	Évaluation de l'instrument actuel au niveau fédéral	95
6.3.2.	Solutions alternatives pratiquées en Suisse et à l'étranger	100
6.3.3.	Recommandations de la Commission	102
6.3.4.	Possibilités d'agir des cantons et des communes	106
6.4.	Renforcement des maîtres d'ouvrage et organisations de la construction de logements d'utilité publique	107
6.4.1.	Évaluation de l'instrument actuel au niveau fédéral	107
6.4.2.	Solutions alternatives pratiquées en Suisse et à l'étranger	110
6.4.3.	Recommandations de la Commission	111

6.4.4.	Possibilités d'agir des cantons et des communes	113
6.5.	Amélioration des bases en matière de connaissance et de décision	113
6.5.1.	Évaluation de l'instrument actuel au niveau fédéral	113
6.5.2.	Solutions alternatives pratiquées en Suisse et à l'étranger	115
6.5.3.	Recommandations de la Commission	116
6.5.4.	Possibilités d'agir des cantons et des communes	119
6.6.	Mesures recommandées concernant les autres objectifs	120
<b>7.</b>		
	<b>Dépenses consacrées à l'encouragement</b>	<b>121</b>
7.1.	Dépenses annuelles selon le nouveau concept	121
7.2.	Dépenses annuelles selon la LCAP	123
<b>8.</b>		
	<b>Annexe</b>	<b>125</b>
8.1.	Recommandations de la Commission en fonction des objectifs et destinataires	125
8.2.	Bases constitutionnelles relatives à l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété	131
8.3.	Commission fédérale pour la construction de logements: Membres de la période 1997 à 2000	133
8.4.	Membres du groupe d'experts "Politique du logement 2000"	135
8.5.	Bibliographie et références	136



# Résumé

## Situation initiale

Les changements intervenus dans l'environnement économique et social ont également des effets sur le logement. La situation sur le marché a fortement changé et le système de l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété actuellement en vigueur se voit confronté à d'importantes difficultés. Pour cette raison, dans son message du 19 février 1997 concernant les nouveaux crédits-cadre, le Conseil fédéral a chargé la Commission fédérale pour la construction de logements (CFCL) d'examiner de manière générale la politique d'encouragement menée par la Confédération. Pour réaliser cette étude, la Commission a été soutenue par un groupe d'experts et l'Office fédéral du logement (OFL). Les propositions de la Commission ont par ailleurs été discutées avec les représentants des cantons et avec un large public lors des "Journées du logement à Granges 1998". Le présent rapport a été approuvé par la CFCL lors de sa séance du 25 janvier 1999.

L'analyse de la situation actuelle sur le marché du logement et des tendances de l'évolution ainsi que l'examen critique de la politique pratiquée depuis près de 25 ans sur la base de la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), ont constitué la base du travail de la Commission. De ce travail ont été déduits les futurs besoins d'agir au niveau de la politique d'encouragement, de même que les objectifs, les conditions-cadre et les principes d'encouragement de la future politique. Ensuite, la Commission a formulé les mesures qu'elle considère comme appropriées pour atteindre les dits objectifs.



### **Tendances de l'évolution sur le marché du logement**

L'analyse de la situation actuelle sur le marché du logement et de ses marchés en amont ainsi que des tendances générales de l'évolution montre que la situation dans le secteur du logement s'est améliorée notablement pour les demandeurs et que la gravité des problèmes tels que l'offre insuffisante, le retard dans la production de logements ou l'évolution des prix des terrains a diminué grâce à la détente des marchés.

Outre ces aspects positifs, la Commission a détecté des tendances incompatibles avec un approvisionnement approprié en logements ou problématiques pour d'autres raisons. Les plus importants facteurs sont:

- la tendance à un accroissement des groupes à problèmes pour lesquels l'approvisionnement en logements est insuffisant et/ou dont la capacité financière est trop faible en raison du chômage accru, de revenus stagnants et de l'augmentation des différences sociales;
- une charge locative élevée respectivement une forte densité d'occupation pour certaines personnes et ménages ainsi que des discriminations très diverses de certains groupes à risque;
- une proportion toujours très basse de ménages propriétaires de leur logement par rapport au niveau international;
- le besoin de rénovation dans certaines régions du pays, et notamment la qualité d'approvisionnement dans certains quartiers urbains comme conséquence de l'exode des villes centres, la concentration de groupes à problèmes dans les villes et les difficultés financières de ces dernières.

Bien que le marché se soit détendu, la Commission pour la construction de logements est d'avis que les pouvoirs publics devront continuer à prendre des mesures au niveau de la politique du logement. Cela se justifie non seulement parce que la garantie de l'approvisionnement en logements dans un sens plus strict est primordial, mais également en raison de l'importance des réflexions prééminentes de la politique sociale. Ainsi, p. ex. il ne faut pas oublier le rapport étroit entre les conditions d'habitat et les risques pour la santé/les chances de formation, le potentiel de l'habitat pour renforcer les réseaux des rapports sociaux et l'encouragement de l'appartenance sociale ou l'importance du logement dans la réalisation du développement économique et social à long terme.

### **Evaluation de l'instrument actuel de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements**

Les mesures d'encouragement de la Confédération se basent aujourd'hui essentiellement sur la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), entrée en vigueur en 1974. Cette loi poursuit trois objectifs principaux:

- l'amélioration de la construction de logements;
- l'encouragement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et de leurs organisations faîtières;
- la simplification du financement et la réduction des charges liées aux logements locatifs et en propriété.

La Commission pour la construction de logements est d'avis que les résultats de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements selon la LCAP ont été positifs pendant longtemps. Les évaluations faites au début des années quatre-vingt-dix ont elles aussi révélé que la LCAP était judicieuse du point de vue de la politique sociale et de l'accession à la propriété. Au total, quelque 130'000 objets à prix avantageux ont bénéficié des mesures d'encouragement, dont environ un tiers sont des unités en propriété. Sur la base de la LCAP, la Confédération a pu contribuer largement à l'amélioration de la qualité dans le secteur du logement. Le système d'évaluation des logements (SEL) a fixé de nouveaux standards de qualité dans le secteur du logement et ceci pas seulement pour les objets ayant bénéficié de mesures d'encouragement. La recherche en matière d'habitat a permis de déclencher des impulsions pour la création de formes d'habitat innovatrices et pour des modifications des conditions-cadre légales. Enfin, la LCAP a renforcé la construction de logements d'utilité publique en tant que "troisième force", se situant entre les logements habités par leur propriétaire et les rapports de location conventionnels.

La situation économique toujours difficile et la crise immobilière ont progressivement fait apparaître les faiblesses de cet instrument d'encouragement. La Confédération, en raison des aides au financement accordées sur la base de la LCAP, s'est vue confrontée toujours plus fréquemment à des risques financiers et à des pertes. Cette évolution s'explique, d'une part, par le fait qu'il y a incompatibilité entre les différentes mesures de la LCAP et la nouvelle situation économique et du marché du logement. D'autre part, l'augmentation du volume d'encouragement dans une situation de crise ainsi que différents problèmes liés à l'exécution de la loi ont eu des effets négatifs.



L'acquisition de terrains à titre préventif moyennant cautions, mesure qui a entre-temps été suspendue, s'est avérée être à grands risques. Dans le domaine des logements locatifs, le système des abaissements de base s'avère problématique. Lorsqu'elles ne peuvent plus être remboursées, les avances sur abaissements de base versées sous forme de prêts deviennent de véritables subventions, dont ne bénéficient pas les groupes cibles. Les hausses de loyer tous les deux ans, exigées par le système, ne peuvent plus être payées, lorsque les loyers des logements qui n'ont pas bénéficié de l'encouragement de la Confédération stagnent, voire baissent. Les logements vacants encouragés par la LCAP se louent de plus en plus difficilement, ce qui est à l'origine de "goulots d'étranglement de liquidité" et nécessite une aide étatique supplémentaire.

### **Conditions cadre, principes d'encouragement et objectifs de la future politique d'encouragement**

L'analyse de la situation permet de déduire un certain nombre d'objectifs potentiels qui pourraient servir de base pour les mesures d'encouragement. La CFCL est cependant consciente que, pour des raisons financières, tout ce qui serait souhaitable ne peut pas être réalisé. Par ailleurs, les objectifs d'encouragement potentiels ne doivent pas forcément être réalisés par la Confédération. Ainsi, la Commission a limité le catalogue des objectifs à l'aide des conditions-cadre et principes d'encouragement suivants:

- L'approvisionnement en logements incombe en premier lieu à l'économie privée, et le financement de la construction de logements relève essentiellement du marché privé des capitaux.
- Les dépenses inhérentes à l'encouragement doivent demeurer dans des limites acceptables.
- L'encouragement doit être efficace, transparent et le moins bureaucratique possible.
- La coordination et la collaboration de différents départements et unités administratives doivent être considérées avec beaucoup d'attention. Les tâches qui peuvent être remplies de manière plus satisfaisante ou plus judicieuse par d'autres instances doivent leur être déléguées.
- Le maintien et l'amélioration de la qualité de l'habitat et de la construction constituent une base importante de toutes les mesures d'encouragement. Par ailleurs, il convient d'observer que toutes les mesures auront des effets à long terme.

La Commission a également envisagé la possibilité que l'encouragement se ferait exclusivement par le biais d'organisations privées telles que les organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique. Toutefois, cette proposition est restée minoritaire.

Sur la base de ces critères, la Commission pour la construction de logements a fixé cinq objectifs principaux dont la future politique d'encouragement de la Confédération devrait tenir compte:

- garantir l'approvisionnement en logements des groupes financièrement et socialement défavorisés;
- faciliter l'acquisition de logements en propriété à prix favorable;
- rénover des logements et des ensembles d'habitations dans les centres urbains et les régions périphériques;
- renforcer les maîtres d'ouvrage et organisations de la construction de logements d'utilité publique;
- améliorer les bases fondamentales de connaissance et de décision.

### **Recommandations concernant les mesures de la future politique d'encouragement**

La Commission a réparti en objectifs partiels une partie des cinq objectifs principaux et a formulé des mesures pour chacun d'entre eux. De manière générale, la CFCL est arrivée à la conclusion qu'une réorientation s'impose dans le domaine des mesures en raison, d'une part, de l'environnement économique et social modifié et, d'autre part, des nouveaux objectifs. L'actuel modèle de l'abaissement de base caractérisé par des avances remboursables, des loyers augmentés périodiquement et des contributions complémentaires à fond perdu, n'est plus approprié pour l'encouragement de la construction et de la rénovation de logements locatifs à prix favorable. Par contre, dans le domaine de l'encouragement de l'accession à la propriété, les avances pour réduire la charge initiale et les cautions pour faciliter le financement par du capital étranger sont judicieux comme aide de départ.

Les mesures recommandées par la Commission pour la construction de logements sont différentes tant du point de vue des collectivités responsables que de l'intensité. Ainsi, il peut s'agir d'activités informatives ou consultatives, en passant par des incitations jusqu'aux aides au financement et aux modifications de conditions-cadre juridiques. Les recommandations s'adressent aussi bien à la Confédération qu'aux cantons et aux communes. Ensuite, en plus des mesures recommandées pour la politique du logement de la Confédération, sont mentionnées les possi-



bilités d'agir d'autres départements fédéraux. Les recommandations aux cantons et aux communes figurent dans un tableau synoptique<sup>1</sup>.

**Objectif: Approvisionnement en logements des personnes et ménages socialement et financièrement défavorisés**

**1<sup>ère</sup> mesure**

Pour satisfaire, dans le domaine de l'habitat, les besoins des groupes de demandeurs particuliers, il convient d'octroyer des aides liées aux objets sous forme de prêts à taux d'intérêt avantageux; dans des cas particuliers, des cautionnements devront compléter les mesures. Tous les maîtres d'ouvrage qui remplissent le mandat d'approvisionnement convenu avec eux et répercutent les réductions des taux d'intérêt sur leurs locataires devraient avoir droit à une telle assistance.

**2<sup>e</sup> mesure**

Afin d'inciter les maîtres d'ouvrage à réaliser des objets innovateurs et de haute qualité, il convient de soutenir, par des prêts à taux d'intérêt favorable, des projets pilotes et de démonstration aptes à servir de modèle pour l'ensemble du secteur de la construction de logements. Par ailleurs, il faut prévoir, dans des cas isolés, une participation au capital des maîtres d'ouvrage faisant preuve d'un esprit innovateur dans ce domaine.

**3<sup>e</sup> mesure**

La Confédération transmettra son savoir-faire aux cantons et communes qui paient des contributions aux loyers. Elle coordonnera et évaluera les aides liées à la personne, existantes ou nouvellement introduites.

La Commission est d'avis que des loyers appropriés pour les ménages à faible revenu peuvent être le mieux garantis par des contributions aux loyers. La proposition du groupe d'experts préparant cette question - à savoir l'introduction d'une aide liée à la personne avec un droit généralisé au niveau fédéral - n'est soutenue au sein de la CFCL que par les représentants des organisations de locataires. Pour respecter le fédéralisme et pour des raisons organisationnelles et de la politique financière, la majorité des membres de la Commission proposent de transmettre l'introduction de telles aides aux cantons et communes.

**4<sup>e</sup> mesure**

Il convient de soutenir les organisations qui mettent des logements à

---

<sup>1</sup> voir annexe 8.1



disposition des ménages à problèmes et les encadrent, par des contrats de prestation pouvant comprendre des prêts à taux d'intérêt favorable, des contributions aux charges d'exploitation et des participations au capital.

### **Objectif: Encouragement de la propriété de logements à prix favorable**

#### **5<sup>e</sup> mesure**

La Confédération encourage l'accession à la propriété par des arrièrecautiionnements octroyés aux coopératives de cautionnement hypothécaire soutenant l'accession à la propriété de logements. Ces coopératives de cautionnement hypothécaire accordent des cautions pour faciliter le financement étranger et versent des avances en vue de réduire les charges initiales. Par ailleurs, la Confédération renforce ces coopératives par une participation à leur capital et à leurs frais d'exploitation.

La Commission recommande enfin une modification du droit réel afin de faciliter la diffusion de formes mixtes entre la location et la propriété (p. ex. en rendant juridiquement possible la "petite propriété de logement").

### **Objectif: Encouragement de la rénovation de logements et de l'habitat dans les centres urbains et les régions périphériques économiquement défavorisées**

#### **6<sup>e</sup> mesure**

Les rénovations de logements ou changements d'affectation sont soutenus par des contributions à fonds perdu ou par des subventions à l'exploitation. L'aide doit être conçue de manière à se concentrer géographiquement sur des territoires urbains.

Par ailleurs, outre l'encouragement de la construction de logements, la Commission recommande d'examiner les possibilités d'allègements fiscaux en vue de la constitution de réserves (fonds de rénovation).

#### **7<sup>e</sup> mesure**

Afin de déclencher des impulsions pour les rénovations urbaines et l'amélioration de l'environnement bâti, il convient de définir, dans le cadre de l'activité de recherche de la Confédération, un nouveau point fort permanent pour l'élaboration et la diffusion de brochures spécialisées et du matériel d'information. Par ailleurs, il convient d'encourager l'élaboration de concepts de rénovation de quartiers (périmètres de rénovation) par le biais de contributions aux études.

**8<sup>e</sup> mesure**

Pour stimuler la recherche de solutions aux problèmes dans les villes et les communes, la Confédération finance partiellement ou entièrement des projets pilotes, assure le suivi de leur réalisation et élabore des documents concernant les expériences faites.

**9<sup>e</sup> mesure**

Pour financer ces "projets de rénovation urbaine", il ne faut pas mettre à disposition des moyens supplémentaires, mais il convient plutôt de regrouper les moyens existant dans plusieurs départements au niveau fédéral ("pooling").

**Objectif: Renforcement des maîtres d'ouvrage et organisations de la construction de logements d'utilité publique****10<sup>e</sup> mesure**

L'activité des organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique doit à l'avenir également être soutenue par des contrats de prestations. Les accords concernant le type, l'ampleur et l'indemnisation des prestations à fournir par les organisations faîtières annuellement sur mandat de l'Office fédéral doivent être évalués avant chaque prolongation du contrat de prestations.

**11<sup>e</sup> mesure**

La Confédération soutient les maîtres d'ouvrage d'utilité publique par des prêts à taux d'intérêt favorable du Fonds de roulement.

**12<sup>e</sup> mesure**

Afin d'assurer la base du financement, les activités de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) doivent être élargies par l'octroi plus fréquent de cautionnements de la Confédération.

**13<sup>e</sup> mesure**

Afin d'améliorer les compétences, il convient de soutenir, dans le cadre des contrats de prestation avec les organisations faîtières, l'organisation de cours de perfectionnement destinés aux membres des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

**Objectif: Amélioration des bases en matière de connaissance et de prise de décision****14<sup>e</sup> mesure**

Sur mandats, la Confédération encourage l'étude de la situation sur le marché du logement, des interactions et des tendances de l'évolution.



**15<sup>e</sup> mesure**

Sur mandats d'études, la Confédération encourage l'élaboration d'outils d'aides à la décision destinés aux pouvoirs publics et aux acteurs du marché.

**16<sup>e</sup> mesure**

La Confédération assure le flux des informations concernant les développements dans le secteur du logement à l'étranger par une participation active dans les organismes internationaux. Par ailleurs, il encourage dans des cas isolés, par le biais de mandats d'étude, le transfert de savoir-faire aux pays en voie de transformation et de développement. Il convient par ailleurs d'examiner une participation renforcée de la Suisse dans des organisations des Nations Unies dans le domaine de l'habitat et de l'environnement bâti.

**autres mesures**

Enfin, la Commission pour la construction de logements recommande deux mesures qui ne concernent pas directement la politique d'encouragement, mais qui sont aptes à déclencher des impulsions favorables à l'encouragement par l'amélioration des conditions-cadre. Premièrement, par l'introduction d'indices de prix significatifs, il convient d'augmenter la transparence du marché. Deuxièmement, l'aménagement du territoire doit être adapté aux nouveaux besoins; dans ce domaine, la compétence incombe notamment aux cantons. La Confédération devrait cependant être plus active dans le domaine de l'information et des conseils en la matière.

**Conséquences financières**

Les mesures recommandées ont des conséquences financières. Les coûts de l'encouragement ne peuvent pas être déterminés de manière générale; cependant, comme par le passé, ils devraient être fixés par le Parlement, moyennant crédits-cadre, sur la base des conditions du marché. Compte tenu des mesures recommandées, l'octroi de cautionnements et de prêts se situera désormais à l'avant-plan pour la Confédération. Les contributions à fonds perdu seront versées sous forme de subventions aux intérêts sur les prêts et sous forme de subventions directes, p. ex. dans le cadre de l'encouragement de la rénovation ou de mandats d'étude.

Pendant 25 ans au plus, l'encouragement basé sur la LCAP occasionnera encore des coûts. Dès l'an 2002, première date possible de l'entrée en vigueur du nouveau concept, ces coûts diminueront continuellement chaque année de plusieurs millions de francs.

# Introduction

## 1.1. Motif et mandat

Par l'introduction de l'art. 34<sup>sexies</sup> dans la Constitution fédérale en 1972, l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements est devenu une tâche permanente de la Confédération. Il se base essentiellement sur la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) du 4 octobre 1974 et sur les ordonnances y relatives. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi le 1er janvier 1975, quelque 123'000 habitations ont été acquises ou rénovées à prix avantageux grâce à l'aide fédérale, dont environ un tiers sont des appartements et maisons en propriété.

Pendant longtemps, la LCAP a été considérée comme un instrument d'encouragement idéal. En effet, elle est applicable à différents statuts d'occupation et catégories de logements, elle peut influencer les aspects qualitatifs et déclencher des impulsions pour des projets innovateurs. Par ailleurs, son système d'abaissement des loyers permet d'adapter les paramètres aux circonstances économiques de chaque cas. Mais avant tout, les dépenses liées à cet instrument d'encouragement semblaient se situer à un niveau limité. Pendant longtemps même, on pensait qu'il s'agissait d'un système d'encouragement efficace, conforme aux groupes cibles et qui, au surplus, était presque gratuit.

Cette image positive s'est ternie progressivement au cours des années quatre-vingt-dix. Suite à la stagnation économique, qui s'est transformée dans le secteur immobilier en une crise profonde, les aspects négatifs de ce système d'encouragement sont apparus de plus en plus. En raison de la dégradation de la situation relative aux revenus et de la stabilisation gé-



nérale des loyers, il est devenu plus difficile de faire accepter les hausses de loyers propres à ce système d'encouragement. Si les bailleurs appliquent les hausses, les habitants quittent les logements, et souvent les nouveaux demandeurs ne sont pas disposés à conclure un bail prévoyant un loyer progressif. Si, au contraire, les bailleurs suspendent les hausses ou tolèrent des réductions du loyer, les avances sur l'abaissement de base augmentent obligatoirement et parallèlement le risque pour la Confédération de devoir effectuer plus tard des versements supplémentaires.

Le message du Conseil fédéral du 19 février 1997 concernant les nouveaux crédits-cadre pour l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements tient compte du contexte économique modifié et des problèmes qui ont surgi dans le domaine de l'encouragement de la construction de logements. Dans ce message, le Conseil fédéral s'est prononcé par principe en faveur de la poursuite de l'encouragement, toutefois, compte tenu de la situation du marché, à un niveau relativement bas. Contrairement aux propositions précédentes, il considère sa demande de crédit comme une solution transitoire de trois ans. Pour cette période, il convient de maintenir le système d'encouragement en vigueur, tout en modifiant certains points. Par ailleurs, le Conseil fédéral s'attend à ce que d'ici l'an 2000, on connaisse mieux l'attribution des futures responsabilités en matière de politique d'encouragement de la construction. Selon les principes fondamentaux de la nouvelle péréquation financière, l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements fait partie des domaines dont la compétence incombera désormais exclusivement aux cantons. Si l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements devait rester de la compétence de la Confédération, il conviendrait de le concevoir différemment. Pour cette raison, le Conseil fédéral avait l'intention de faire examiner la politique de la Confédération de manière approfondie. Cette tâche a été confiée à la Commission fédérale pour la construction de logements (CFCL). En collaboration avec l'Office fédéral du logement (OFL), cette Commission a vérifié si l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété correspond à l'avenir encore à un besoin, elle a défini ses objectifs et déterminé les moyens par lesquels ces objectifs pourront être atteints.



## 1.2. Procédure et délimitations

Lors de sa séance du 16 juin 1997, la CFCL a pris connaissance du mandat, elle a déterminé la procédure et délimité le champ d'investigation. Bien que la Commission ait reconnu que la politique du logement doit être examinée uniquement en vue de l'éventualité que la Confédération reste compétente pour l'encouragement de construction et de l'accession à la propriété de logement, il n'était pas possible de faire abstraction complètement du processus de la nouvelle péréquation financière actuellement en cours. La CFCL ne peut pas soutenir l'idée de confier entièrement aux cantons l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements. Les membres de la Commission sont cependant unanimes que la nouvelle péréquation financière représente un train de mesures important pour le renforcement du fédéralisme. Il faut dès lors éviter de compromettre son aboutissement avant même la procédure de consultation, par l'élimination d'éléments isolés. La Commission espère que la procédure de consultation prévue pour 1999 aboutisse à une décision préalable dans le sens de ses idées.

Pour préparer les bases de discussion, la Commission a fait appel à un groupe d'experts, composé de personnes ne faisant pas partie de la CFCL, mais représentant les groupes intéressés par la politique du logement et disposant d'expériences pratiques dans le domaine du logement<sup>2</sup>. Le président de ce groupe d'experts était le professeur Walter Hess de l'institut d'économie publique de l'Université de Berne.

Le groupe s'est réuni la première fois le 7 juillet 1997. La dernière des huit séances a eu lieu le 11 décembre 1998. Soutenu par le secrétariat mis à disposition par l'OFL, le groupe d'experts a avancé progressivement et a présenté ses résultats intermédiaires lors de cinq séances de la CFCL. Au cours de l'examen, le groupe a consulté à deux reprises les représentantes et représentants des services cantonaux spécialisés en matière d'encouragement de la construction de logements. En avril 1998 a eu lieu un hearing, consacré à l'analyse de la situation et aux objectifs. En octobre 1998, les cantons ont eu l'occasion de prendre position face aux propositions. Par ailleurs, le 5 novembre 1998, dans le cadre des "Journées du logement à Granges", quelque quatre-vingts spécialistes se sont exprimés au sujet des idées concernant la future politique du logement de la Confédération présentées sous forme de thèses. Toutes ces

---

2 Les membres du groupe d'experts sont mentionnés à l'annexe 8.4.

prises de position ont influencé le présent rapport approuvé par la CFCL en date du 25 janvier 1999.

Le logement et la politique du logement sont des champs d'action très vastes, étroitement liés à d'autres domaines et politiques sectorielles. Pour cette raison, il a été indispensable de restreindre le mandat d'examen et de fixer des points forts. La CFCL a décidé de se concentrer sur les activités d'encouragement de la Confédération dans le cadre de la politique du logement dans son sens strict. Cela s'imposait d'autant plus que d'autres organes s'occupent actuellement ou se sont occupés récemment de domaines proches tels que la législation en matière de bail à loyer, les questions fiscales, la politique foncière ou l'aménagement du territoire.<sup>3</sup> Ainsi, seuls les domaines politiques "proches" directement liés à l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements ont été discutés.

### 1.3. Aperçu du rapport

Lors de l'examen, le groupe d'experts et la CFCL ont procédé de manière pragmatique et se sont concentrés sur ce qui est faisable en matière de politique du logement. Ils ont formé leur opinion en premier lieu sur la base des données disponibles. Pour répondre à certaines questions, le groupe a pu s'appuyer sur des études élaborées sur l'impulsion de la Commission de la recherche pour le logement (CRL) expressément en vue de cet examen. Cela est le cas entre autres des questions de la réhabilitation urbaine et de quartiers, des possibilités de soutien accordé aux groupes défavorisés ou des déplacements des accents en matière de politique du logement dans le contexte européen. La CFCL a voulu prendre en considération, dans la mesure du possible, les opinions des groupes consultés. Ainsi, ce rapport constitue d'ores et déjà une base largement soutenue pour la prise de décision.

L'analyse de la situation, les esquisses et l'évaluation des instruments actuels, la formulation des objectifs et la définition des mesures sont les étapes usuelles en vue de la définition de la marche à suivre politique. Ainsi, la majeure partie du présent rapport est consacrée à ces aspects.

---

3 Des propositions de réforme sont élaborées au sujet de droit de bail dans le cadre de la contre-proposition du Conseil fédéral à l'initiative "Pour des loyers loyaux". Par ailleurs, un groupe d'expert s'est récemment exprimé sur le loyer libre. Quant au droit fiscal, il convient de mentionner le récent rapport Locher. Enfin, les trains de mesures de la politique foncière ont été discutés au début des années quatre-vingt-dix.

Mais les différentes étapes comprennent également des jugements de valeur qu'il convient de présenter ouvertement. Pour cette raison, la CFCL a fait précéder le chapitre 2 de quelques réflexions d'ordre général concernant les objectifs et les tâches de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements. Le chapitre 3 est consacré à la situation et aux tendances du développement dans le domaine du logement ainsi qu'aux besoins d'agir en matière de politique d'encouragement. La présentation de la LCAP et son évaluation font l'objet du chapitre 4. Le chapitre 5 décrit les conditions-cadre et les objectifs de la future politique. Ensuite, au chapitre 6, sont présentées et expliquées les mesures recommandées et le chapitre 7 donne quelques indications concernant les futurs coûts de l'encouragement. L'annexe contient d'autres informations auxquelles il est renvoyé dans le rapport.



# Réflexions d'ordre général concernant les objectifs et tâches de l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété

## 2.1. Principaux objectifs de la politique du logement

"Habiter" est pour tout individu une nécessité fondamentale à laquelle il ne peut renoncer. Depuis 1948, le droit au logement fait partie des dispositions de la Convention universelle des Droits de l'Homme. Aujourd'hui, dans le monde entier, il est incontesté que les pouvoirs publics doivent veiller à ce que ce besoin de protection puisse être satisfait. Assurer un approvisionnement de base en logements, resp. éviter que des personnes se trouvent sans abri est dès lors un objectif prioritaire de toute politique du logement. Ainsi, en Suisse, les pouvoirs publics ont tenu compte de cet objectif par l'introduction des premières activités politiques d'encouragement; par ailleurs, la protection des locataires contre les résiliations est une conséquence de cette devise.

La CFCL est consciente du fait qu'à l'exception de quelques cas isolés, l'approvisionnement de base en logements est garanti en Suisse depuis de nombreuses années. Cela ne signifie toutefois pas que les mesures d'encouragement seront désormais superflues. La Constitution fédérale stipule que l'État est tenu d'encourager le bien-être de tous les citoyens et citoyennes. Ainsi, celui-ci a été chargé de garantir non seulement un approvisionnement de base, mais également un "habitat approprié" pour toutes les couches de la population (voir Habitat Agenda 1996). La nécessité du futur engagement étatique dépend donc essentiellement de la définition de "l'approvisionnement approprié" par la société. Cette question politique doit être rediscutée périodiquement.

Aujourd'hui, il existe en Suisse un large consensus à ce sujet. On parle d'habitat approprié lorsque, d'une part, un niveau minimum d'approvisionnement est assuré. Ce niveau est en partie défini par les prescriptions en matière de construction (dimensions des pièces, ensoleillement, immissions sonores, etc.) et, en partie, par des normes généralement admises telles que "une pièce par personne" ou un certain confort d'équipement (chauffage central, salle de bains/douche). D'autre part, des standards relatifs influencent l'idée de l'habitat approprié. Ainsi, à l'aide de critères tels que la densité d'occupation et d'habitation, la charge locative ou la qualité de l'environnement, on peut définir le degré d'approvisionnement moyen. Très souvent, ce facteur est équivalent au standard de l'approvisionnement approprié admis par la société. Cette procédure montre que certaines personnes sont relativement désavantagées, et la société désireuse de réaliser l'équité sociale se demande dans quelle mesure des différences d'approvisionnement peuvent être tolérées.

La CFCL est d'avis que l'intervention dans le secteur du logement s'impose aussi longtemps que trois problèmes traditionnels ne sont pas résolus.

- Premièrement, l'approvisionnement en logements est compromis lorsque des personnes et ménages doivent consacrer à un logement satisfaisant leurs besoins une part si importante de leurs moyens disponibles que la satisfaction d'autres besoins fondamentaux est compromise ou impossible. La CFCL est consciente du fait qu'il s'agit d'une problématique qui pourrait être atténuée le plus judicieusement par une politique sociale cohérente, axée sur la garantie de l'approvisionnement de toutes les couches de la population. Une telle démarche suppose l'harmonisation, ou tout au moins une meilleure coordination, des aides sociales existant dans différents secteurs aux trois niveaux étatiques. Dans ce contexte, la CFCL a pris connaissance des réflexions de l'étude



IDA-FiSo. Toutefois, on ne connaîtra pas prochainement la volonté politique à ce sujet; c'est la raison pour laquelle la garantie de charges locatives acceptables reste pour l'instant un objectif fondamental qui doit être poursuivi dans le cadre de la politique du logement.

- Deuxièmement, les expériences montrent que même un marché qui fonctionne bien n'est pas à même de satisfaire à tous les besoins en matière d'habitat. Il existe des discriminations dont peuvent être touchés les étrangers, les familles monoparentales, les malades ou d'autres personnes. Tant que l'accès au marché n'est pas ouvert à toutes les couches de la population, des mesures complémentaires des pouvoirs publics sont indispensables.

- Le troisième objectif fondamental de la politique d'encouragement résulte de la caractéristique particulière du marché du logement: en effet, la majorité des habitations n'est pas vendue, mais louée. La propriété présente quelques avantages par rapport à la location, à savoir, d'une part, la liberté d'aménager le logement et, d'autre part, l'indépendance. En tant que propriétaires, les utilisateurs peuvent aménager et transformer leur habitation en fonction de leurs besoins. Par ailleurs, la propriété d'un logement peut constituer un placement de capital et contribuer à agrandir la fortune individuelle. Ainsi, pour de nombreux habitants, elle constitue une contrepartie positive au monde du travail à l'extérieur, souvent caractérisé par des contraintes et des rapports de subordination. La CFCL est d'avis que la plus grande autonomie d'habitation reste un objectif fondamental de la politique, mais cet objectif, en raison des possibilités financières très variées des ménages, ne doit pas exclusivement être réalisé par une plus large diffusion des habitations en propriété destinées à l'usage propre mais, dans la mesure du possible, également dans le cadre des rapports de location, resp. par des forme mixtes de location et de propriété (voir Würmli et al. 1998).

La CFCL souligne qu'en vertu de la Constitution, la Confédération est aujourd'hui tenue de s'occuper de ces objectifs fondamentaux de la politique du logement. L'article 34<sup>sexies</sup> cst, resp. l'art. 108 de la nouvelle Constitution fédérale approuvée par le Parlement au mois de décembre 1998, parle de manière générale de l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété ainsi que de mesures visant à réduire les charges liées au logement. Par ailleurs, l'article 41 de la nouvelle Constitution fédérale fixe comme objectif social l'engagement de la Confédération et des cantons en faveur des personnes à la recherche d'un logement, pour qu'elles puissent trouver pour elles-mêmes et leur famille un logement approprié à des conditions supportables; enfin, l'article 111 incite la Confédération à encourager l'auto-provision-

nement en collaboration avec les cantons, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accèsion à la propriété.<sup>4</sup>

## 2.2. Objectifs secondaires de la politique du logement

La CFCL est d'avis qu'une politique du logement responsable ne se réfère pas exclusivement aux objectifs d'approvisionnement directs quantitatifs et qualitatifs. Elle a toujours dû et doit aujourd'hui plus que jamais tenir compte d'intérêts et objectifs prééminents. L'habitat est lié de manière très variée à d'autres domaines sociaux, et les actions ou l'absence d'actions en matière de politique du logement ont des effets également sur d'autres domaines politiques. Aujourd'hui, notamment les aspects suivants méritent une attention particulière:

- Les habitations et bâtiments constituent une partie importante du patrimoine économique. Ce capital doit être conservé à long terme. Il existe une interdépendance étroite entre le marché du logement et les marchés foncier, du capital et de la construction. Des insuffisances dans un des marchés partiels ont des conséquences négatives sur les autres marchés. Les charges locatives influencent indirectement la capacité concurrentielle de l'économie. Par ailleurs, des tensions peuvent surgir entre l'encouragement de la mobilité sur le marché du travail et l'immobilité des logements; ces tensions ne sont pas favorables au développement économique. Toutes ces interrelations soulignent la fonction importante de la politique du logement au sein de la politique économique générale. Afin qu'elle soit en mesure d'accomplir cette tâche, elle doit être intégrée dans la conception politico-économique prééminente. La politique d'encouragement doit dès lors respecter les conditions-cadre valables pour les autres branches de l'économie.
- Les conditions d'habitation, la santé et les chances de formation des habitants sont étroitement liées. La politique du logement est ainsi au service de la formation de capital humain dont l'importance, en tant que facteur déterminant pour l'implantation d'entreprises, augmentera pour la Suisse dans la concurrence internationale. Par ailleurs, la qualité générale de la vie, déterminée essentiellement par les conditions de l'habitat et de son environnement, constitue un critère de plus en plus

---

4 La teneur exacte de ces dispositions constitutionnelles figure à l'Annexe 8.2.



important dans la concurrence internationale des villes et des agglomérations.

- D'importantes différences dans l'approvisionnement en logements sont une source potentielle de conflits sociaux. Il existe des relations entre la qualité insuffisante de l'environnement construit et le vandalisme ou les activités criminelles. Des mesures préventives dans le domaine de l'habitat peuvent contribuer à réduire les dépenses des oeuvres sociales, les mesures de sécurité et autres "réparations sociales". De manière générale, l'habitat est approprié pour renforcer les réseaux des relations sociales qui, à leur tour, encouragent la cohésion sociale actuellement compromise. De plus en plus, les voisins doivent s'occuper de tâches qui, autrefois, étaient accomplies par les réseaux sociaux de la parenté.
- Le monde du travail se trouve dans un processus permanent de restructuration. Ce processus est de plus en plus exigeant pour les êtres humains, ce qui est pour beaucoup d'entre eux à l'origine d'incertitudes et d'angoisses. Pour que les individus et la collectivité soient en mesure de maîtriser la restructuration économique, un amortissement social est indispensable. De bonnes conditions en matière d'habitat et des relations intactes entre voisins ont un effet stabilisateur dans ce contexte. Par ailleurs, la restructuration économique entraîne un changement des exigences posées au logement. La signification de ce dernier en tant que place de travail, pour le perfectionnement ou le recyclage professionnel augmente, ce qui n'est pas sans conséquence sur le besoin en espaces.
- Les immeubles d'habitation et les infrastructures y relatives constituent une grande partie de notre environnement bâti. Ils sont d'importants consommateurs d'énergie et d'autres ressources rares tels que le sol ou l'eau. Les matériaux de construction doivent être éliminés. L'habitat comporte un potentiel d'économie de ressources qui n'a pas encore été exploité entièrement. Il a dès lors une grande importance pour le développement économique et social durable.

L'encouragement de l'économie et de la santé, la protection de l'homme et de son environnement naturel ainsi que l'utilisation parcimonieuse du sol et l'urbanisation structurée constituent, avec leurs relations transversales citées, les plus importants objectifs de la Constitution. Pour la CFCL, l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété doit être évalué non seulement en fonction des objectifs en matière de politique du logement dans un sens strict, mais également en fonction de sa contribution à la réalisation de ces objectifs sociaux.

Dans les pays industrialisés, la responsabilité particulière des pouvoirs publics en matière d'approvisionnement en logements est incontestée



depuis des dizaines d'années. Le contenu, l'ampleur et la réalisation de cette responsabilité sont définies selon le pays et l'époque, et selon les conditions-cadre économiques, sociales et politiques. Aujourd'hui, tous les pays disposent de concepts en matière de politique du logement, dont les objectifs fondamentaux sont souvent très semblables, alors que les objectifs secondaires, les mesures, l'intensité et les collectivités responsables varient souvent considérablement (voir Favarger et al. 1998).

En Suisse, les derniers débats approfondis concernant les objectifs et tâches de la politique du logement et d'encouragement ont eu lieu au début des années soixante-dix. Jusqu'à cette date, la Confédération avait contribué à l'amélioration des conditions d'habitat par des actions d'encouragement limitées dans le temps. En 1972, par l'approbation de l'article 34<sup>sexies</sup>, le peuple et les cantons ont confié à la Confédération la responsabilité permanente de l'approvisionnement. De ce mandat a résulté la Loi fédérale encourageant la construction de l'accession à la propriété de logements (LCAP), approuvée le 4 octobre 1974. Jusqu'à ce jour, cette loi est restée le principal instrument d'encouragement.

A l'époque, l'élaboration de la LCAP avait été précédée d'études approfondies concernant le marché du logement et son évolution. Ainsi, il conviendra de clarifier aujourd'hui également dans quelle mesure l'intervention des pouvoirs publics s'impose dans la situation actuelle.

## Situation et tendances de l'évolution en matière de logement

### 3.1. Nouvelles conditions-cadre générales

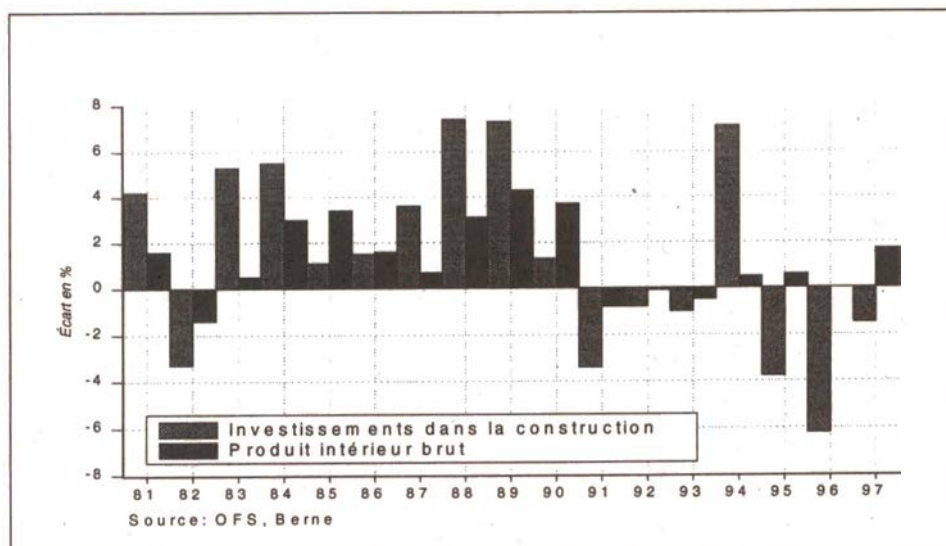
Le logement est un domaine partiel de l'économie et de la société. Son évolution est déterminée par des facteurs économiques, sociaux, démographiques et autres. Voici quelques-unes des plus importantes modifications de ces conditions extérieures.

#### 3.1.1. Environnement économique

Le changement économique résumé par le mot très à la mode de "globalisation" donne au logement et à la politique du logement un nouveau cadre. La signification des frontières nationales diminue. Les pays et régions en tant que lieu d'implantation pour les entreprises de production sont constamment réévalués. Des adaptations des conditions-cadre économiques sont indispensables pour affirmer sa place dans cette concurrence. C'est en premier lieu le commerce international qui est concerné. Des modifications en profondeur ont lieu également sur les marchés du capital, ce qui joue un rôle important pour le financement de la construction de logements. Par ailleurs, des domaines très étroitement liés au logement tels que les prescriptions en matière de construction, la protection de l'environnement ou le domaine social sont eux aussi exposés à une pression d'adaptation.

Malgré des efforts de dérégulation et de libéralisation, ces derniers temps la croissance économique de la Suisse a été faible en comparaison internationale. Pendant de nombreuses années, le produit intérieur brut (PIB) a stagné. Ce n'est qu'en 1997 et en 1998 que des augmentations réelles de respectivement 1,7% et 2% ont pu être enregistrées (voir graphique 1).

**Graphique 1:** *Produit intérieur brut et investissements en matière de construction à prix constants de 1990 (écart en % par rapport à l'année précédente)*



Les changements économiques influencent fortement le marché du travail. Suite à la fermeture d'entreprises, à des restructurations et des fusions, la proportion des chômeurs a passé de 1,1% en 1991 à 5,2% en 1997, le taux de chômage variant toutefois fortement selon les régions. Par la suite, le taux de chômage a diminué à nouveau pour atteindre 3,4 % en 1998. Il convient d'ajouter au chiffre des chômeurs officiels les chômeurs en fin de droit à la recherche d'un emploi, ceux qui participent à un programme d'occupation, ceux qui travaillent occasionnellement ou qui, pour d'autres raisons, ne sont pas annoncés comme chômeurs. Par ailleurs, la diminution du taux d'occupation reflète une augmentation des employés à temps partiel et du chômage partiel. Le secteur secondaire notamment (industrie, artisanat, construction) était touché par la réduction de l'activité. En décembre 1998, le taux de chômage de la population étrangère s'élevait à 7,4%, ce qui correspond au double du taux de la population suisse. En Suisse romande et au Tessin, la proportion des chômeurs est toujours nettement plus élevée qu'en Suisse alémanique. Par ailleurs, en Suisse romande, le marché du travail semble se re-



mettre moins vite qu'en Suisse alémanique. Au Tessin, la détérioration de la situation économique se poursuit même encore.

L'économie stagnante et la situation incertaine sur le marché du travail se reflètent également dans l'évolution des revenus. Bien que les salaires aient augmenté nominativement en moyenne de 18% entre 1990 et 1995, les salaires réels ont augmenté de 3 % entre 1990 et 1992, ensuite ils ont stagné. Entre 1980 et 1990 par contre, les salaires réels ont augmenté au total de 7%<sup>5</sup>.

### 3.1.2. Évolution démographique

#### **Naissances / décès / migrations**

En Suisse, la diminution du taux de natalité s'est poursuivie. Ce taux est plus faible pour les femmes suisses que pour les femmes de nationalité étrangère. Par ailleurs, d'importantes différences peuvent être constatées entre les villes et les campagnes, le taux de natalité dans les régions rurales étant nettement plus élevé. La diminution du taux de natalité ne s'explique pas par une structure d'âge modifiée, mais par un changement des comportements. De nombreuses familles et femmes renoncent à avoir des enfants, d'autres retardent plus longtemps la naissance du premier enfant. De manière générale, on peut constater une tendance vers la famille à deux enfants.

La mortalité est un autre facteur important de l'évolution démographique. L'espérance de vie s'est allongée; en comparaison internationale, elle est élevée en Suisse avec respectivement 81 ans pour les femmes et 74 ans pour les hommes.

Après un creux en 1983 (env. 5'000 personnes), le solde des migrations a constamment augmenté pour atteindre en 1991 un point culminant avec un excédent d'immigration de quelque 60'000 personnes. Ensuite, en raison de la stagnation économique, le solde des migrations a à nouveau diminué. En 1996 et 1997, on a même constaté une légère perte (respectivement 1'400 et 2'200 personnes). Avec un excédent de 700 personnes, le nombre de départs et arrivées a été plus ou moins équilibré en 1998. Ces dernières années, le nombre de retours des immigrants au pays natal est resté stable avec quelque 70'000 personnes.

---

5 Voir Vie économique no. 10/98, Annexe B10.3

### **Évolution démographique**

Ces dernières décennies, l'évolution démographique a fortement varié:

- 1950 - 1970:  
forte augmentation (au total 30 %).
- 1970 - 1980:  
phase de stagnation (croissance totale de 1,5 %). La principale raison est la diminution de l'immigration comme conséquence de la récession et de la politique d'immigration relativement restrictive
- 1980 - 1990:  
à nouveau une plus grande augmentation de la population résidente (au total 8%). Deux tiers de la croissance s'expliquent par l'immigrations et un tiers par l'évolution naturelle.
- 1990 - 1998:  
en raison du fort excédent d'immigration, la population a encore fortement augmenté au début des années quatre-vingt-dix. La réaction du comportement migratoire au développement économique est intervenue avec retard et, dès 1996, elle a été à l'origine d'un solde migratoire négatif et ainsi d'une diminution de la croissance de la population. En 1998, la population a augmenté de 0,3% seulement. Fin 1998, 7,1 mio. de personnes vivaient en Suisse.

L'évolution démographique a varié selon les régions. Ainsi, on constate une grande différence notamment entre les régions urbaines et rurales. Tandis qu'au cours des années soixante-dix et quatre-vingts, les campagnes enregistraient des taux migratoires négatifs en faveur des grands centres - les centres urbains s'étant également vidées - le déplacement de la population est aujourd'hui moins concentré sur certaines régions que par le passé. La population des vallées isolées du Jura et des Alpes diminue toujours en faveur des centres touristiques des régions de montagne et de la "plaine". En plus des cinq grandes agglomérations, les centres moyens et les agglomérations plus larges font de plus en plus partie des régions avec une croissance de la population inférieure à la moyenne.

### **Politique migratoire**

Les immigrations et émigrations dépendent en premier lieu du développement économique. Toutefois, la politique influence le nombre, la nationalité et le statut des personnes s'implantant en Suisse.

Fin 1998, la population étrangère se présentait comme suit, répartie en catégories de séjour:



Personnes avec permis de séjour à l'année	346'594	22,8 %
Personnes avec permis d'établissement	1'001'317	65,9 %
Saisonniers et personnes avec permis de courte durée	26'523	1,8 %
Réfugiés reconnus	24'340	1,6 %
Réfugiés admis provisoirement	21'021	1,4 %
Demandes d'asile pendantes (à la fin de l'année)	44'660	2,9 %
Exécution / réglementation pendante	24'420	1,6 %
Fonctionnaires internationaux (estimation)	25'000	1,6 %
Total (correspond à env. 1/5 de la population)	1'517'925	100 %

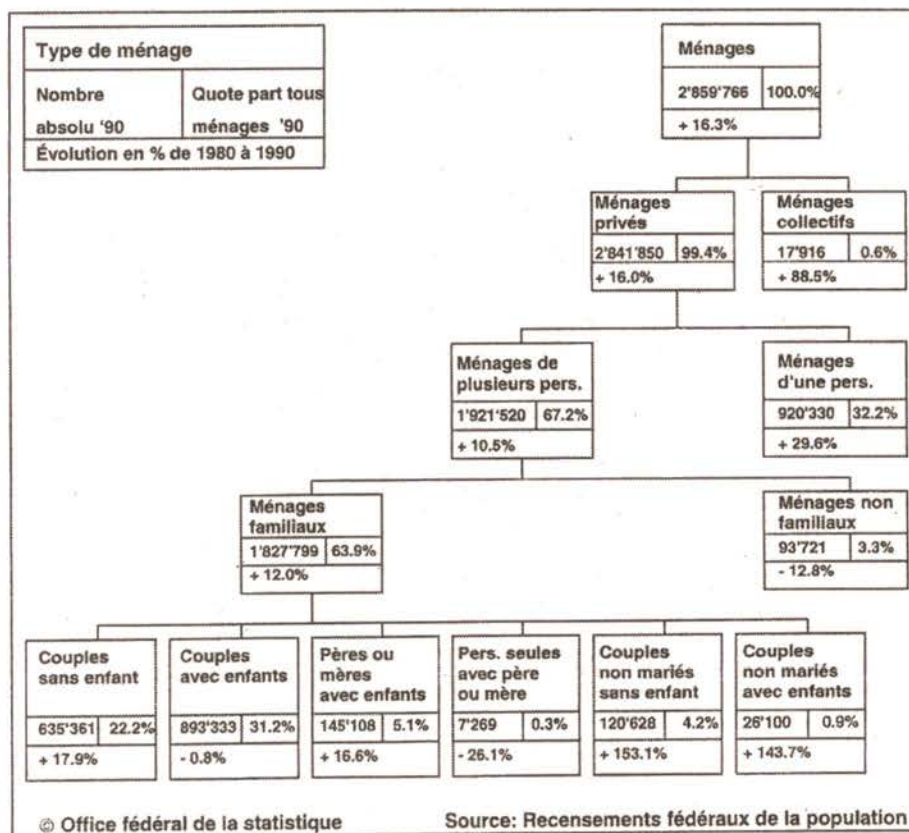
### 3.1.3. Conditions-cadre sociales

#### Le modification des types de ménages

Un des plus importants changements sociaux des dernières décennies est la diversification des types de ménages. La petite famille, composée d'un couple marié et des enfants, n'est de loin plus le seul modèle de famille valable (voir graphique 2). Le mariage et la fondation d'une famille sont souvent retardés pour des raisons financières ou suite à des phases de formation prolongées. Par ailleurs, le nombre de divorces a augmenté ces dernières années, et le nombre d'enfants touchés par les divorces augmente. Par rapport aux époques précédentes, les personnes divorcées sont nettement moins disposées à se remarier.



**Graphique 2:** Répartition des types de ménages 1990 et évolution de 1980 à 1990



Le nombre de couples vivant en concubinage sans enfant ainsi que des ménages d'une personne et des ménages communautaires (homes, institutions, etc.) ont proportionnellement fortement augmenté. Alors que l'augmentation des ménages communautaires s'explique par le prolongement de l'espérance de vie, celle des ménages d'une personne ne s'explique que de manière limitée par une proportion plus grande de personnes âgées et seules. Les personnes seules sont réparties assez régulièrement sur tous les groupes d'âge.

La tendance vers des ménages plus petits a pour conséquence une augmentation du nombre absolu de ménages. Entre 1980 et 1990, la population suisse a augmenté de 8%, alors que le nombre de ménages a augmenté de 16%.

### **Différenciation sociale croissante**

Avec la détérioration des conditions-cadre économiques, les contrastes sociaux se sont accentués comme dans d'autres pays d'Europe. On parle d'une tendance vers une "société des deux tiers"<sup>6</sup>. En Suisse, la répartition n'est probablement pas si extrême.

Le terme "société des deux tiers" est cependant approprié en ce qui concerne la répartition de la fortune. 33% des contribuables ne possèdent pas de fortune nette, environ 40% quelque 10% de l'ensemble de la fortune. Environ 2% des contribuables possèdent 40% de l'ensemble de la fortune (état 1991).

Les revenus (imposables) présentent une tendance similaire, bien qu'ils soient répartis plus régulièrement. A l'extrémité inférieure de l'échelle se trouvent les ménages qui ne sont pas en mesure d'atteindre de leur propre force le standard minimal reconnu socialement et, dans un sens restreint, peuvent être considérés comme pauvres. De ce groupe faisait partie en 1990 environ 4 à 5% de la population (140'000 bénéficiaires de prestations de l'assistance sociale et 150'000 bénéficiaires de prestations complémentaires) dont la répartition régionale variait fortement. L'étude nationale sur la pauvreté (Leu et al.) parue en 1997, enregistrait pour 1992, selon la définition, un taux de pauvreté entre 4,8% et 11,4%, ce qui correspond à un chiffre entre 300'000 et 800'000 personnes. Quelque 250'000 personnes faisaient partie de ménages dans lesquels au moins une personne exerçait une activité professionnelle, mais dont le revenu se situait en dessous de la limite de pauvreté définie par la Conférence Suisse d'Aide Sociale (CSIAP). Deux tiers de ces "working poors" étaient âgés de moins de 40 ans, et environ 60% vivaient dans un ménage constitué d'un couple avec enfants (Caritas 1998).

Les disparités des revenus, respectivement la "nouvelle pauvreté", aboutit à une répartition inégale des chances et ressources. Ceux qui sont confrontés à des problèmes d'habitat, ont souvent des problèmes financiers généraux ou des problèmes de santé, beaucoup d'entre eux sont au chômage, exposés à des conflits à la place de travail ou avec les autorités. Par ailleurs, les "groupes à problèmes" sociaux se plaignent de plus en plus de difficultés subjectives telles que mécontentement, angoisse ou solitude. Leu (1997) désigne comme groupes avec une accumulation de problèmes supérieure à la moyenne différents groupes de la population qui se recoupent parfois:

---

6 Ce terme signifie que deux tiers de la population participent à la vie sociale et à la fortune et un tiers a tendance à en être exclu.



Groupe social (état 1992)	Principaux problèmes (sans problèmes qui déterminent en même temps la définition du groupe)	Proportion de la population
Personnes à faible revenu	Habitat, chômage, santé, angoisses	10 %
Personnes âgées (plus de 75 ans)	Santé	7 %
Étrangers	Habitat, chômage, santé	19 %
Personnes seules	Santé, solitude	13 %
Familles monoparentales	Finances, chômage, santé, angoisses	4 %
Familles avec de nombreux enfants	Finances, habitat	13 %
Jeunes familles	Finances, habitat, chômage	3 %
Personnes sans revenu	Finances, habitat, santé, mécontentement, angoisses	2 %
Personnes sans Formation	Habitat, chômage, santé, angoisses	19 %
Rentiers AI	Chômage, santé, mécon- tentement, angoisses, solitude	3 %
Bénéficiaires de l'aide et de prestations sociales	Finances, habitat, chô- mage, mécontentement, angoisses, solitude	6 %

### Pluralité des styles de vie

La différenciation sociale croissante concernant les types de ménage et la situation économique sont à l'origine de différents styles de vie quant au travail, aux loisirs, à la mobilité et au comportement relatif à la consommation. Les différents styles de vie s'expriment souvent par une culture d'habitat différente: des ménages mobiles d'une personne, de grandes familles étrangères, des indépendants avec place de travail dans leur appartement, des familles avec enfants, des communautés d'habitation. Tous ces groupes ont d'autres exigences en ce qui concerne l'équipement, l'aménagement et la taille de l'habitation et de son environnement.

Sont déterminants notamment:

- les différences de l'âge (temps passé quotidiennement dans le logement),
- la composition du ménage (nombre de personnes, nombre d'enfants),



- la répartition du travail interne au ménage (utilisation du logement pour exercer une activité professionnelle, encadrement des enfants, activité artistique, etc.),
- un style de vie impliquant plus ou moins de mobilité (signification de l'emplacement et de l'environnement immédiat).

Par ailleurs, l'importance accordée au confort, au style du bâtiment ou à son âge varie toujours plus. Les préférences ne se basent pas uniquement sur des facteurs économiques (coûts), mais sont déterminées souvent par des réflexions esthétiques et écologiques (habiter dans une vieille maison, utilisation de certains matériaux de construction, standard minimum, qualité architecturale, etc.).

#### **3.1.4. Évolution de l'environnement construit**

En Suisse, on constate des développements de l'habitat à grande et petite échelle qui ont des effets négatifs sur le développement durable et nécessitent toujours de nouveaux investissements des pouvoirs publics. Comme dans d'autres pays d'Europe, il existe une tendance vers la métropolisation. Aujourd'hui déjà, la majorité de la population suisse vit dans des agglomérations. Deux à trois grandes régions s'imposent progressivement et déterminent le développement économique de la Suisse. Leur croissance ne s'arrêtant ni aux frontières cantonales ni à celles du pays, de nouvelles formes de coopération entre la Confédération, les cantons, les communes et d'autres corporations de régions étrangères s'imposent. Le développement des régions de campagne périphériques a du retard par rapport au développement des grandes régions. Elles sont dès lors d'autant plus touchées par le changement structurel économique des dernières années, bien que des différences selon les branches puissent être constatées.

A l'intérieur des grandes régions, la ségrégation sociale et fonctionnelle se renforce. La suburbanisation et l'habitat dispersé contribuent à la séparation des zones de travail, d'habitat et de loisirs. Les transports doivent à nouveau réunir ces différents secteurs, ce qui représente une charge écologique et financière. Ces dernières années, le trafic des personnes a augmenté. Entre 1980 et 1993, les kilomètres parcourus en moyenne par personne ont augmenté de 24%. Dans le domaine des transports publics, la croissance était plus forte que dans le domaine des transports individuels. L'amélioration des moyens des transports urbains (S-Bahn, trams, Union des transports publics, etc.) a dès lors eu pour effet plutôt une augmentation de la mobilité globale qu'un changement de moyen de transport au détriment de la voiture et en faveur des transports publics.

Suite à l'augmentation du trafic pendulaire, la qualité de l'habitat dans les centres urbains se dégrade, ce qui renforce la tendance à l'émigration vers les autres secteurs des agglomérations. Les principales raisons pour le départ de familles sont des conditions d'habitat insuffisantes (immissions, manque d'espaces verts) et une offre de logements inappropriée (logements pour familles, logements en propriété). Pour les personnes dont la situation financière est bonne, la charge fiscale élevée des centres urbains est également déterminante (Meyrat et al. 1998). Par conséquent, les centres urbains se transforment, enregistrant une proportion élevée de personnes pauvres, âgées, en voie de formation, d'origine étrangère, etc. Des signes de dégradation et la formation de "slums", des processus de désinvestissement et ainsi une détérioration encore plus grande de la qualité de l'habitat en sont les conséquences.

La répartition de la population a changé également à l'intérieur des villes. En plus de la répartition traditionnelle des différents groupes sur des quartiers, on peut constater aujourd'hui de plus en plus des différenciations sur un petit espace en fonction de la nationalité, de l'âge et de la catégorie sociale. La dégradation de la qualité en raison des immissions du trafic, la canalisation du trafic sur des axes fortement fréquentés et la décharge des rues secondaires ont abouti à une revalorisation respectivement une dévalorisation des emplacements des logements à l'intérieur même de certains quartiers et rues bordées d'immeubles. La cohabitation de divers groupes sociaux et la présence de styles de vie divers sur un petit espace a permis de désamorcer d'anciens conflits, mais en même temps elle a provoqué de nouveaux points de friction et des problèmes.

Par la ségrégation accrue de la population, les différences sociales, financières et politiques entre les centres urbains et les communes privilégiées de l'agglomération se renforcent, alors qu'en même temps les communes de l'agglomération proches des villes sont touchées de plus en plus par les "problèmes urbains". Compte tenu des interdépendances et de la mauvaise situation financière, les villes ne disposent ni d'une marge de manœuvre suffisante ni de la force nécessaire pour résoudre les problèmes de manière autonome.

### **3.1.5. Nouvelles conditions-cadre en matière de politique financière**

Ces dernières années, les problèmes financiers des pouvoirs publics se sont aggravés. Dans la seconde moitié des années quatre-vingts encore, ils ont enregistré des excédents de recettes. Les dépenses croissantes et les recettes fiscales stagnantes ont été à l'origine d'un changement en



1990. Les politiciens et la population ont été alertés par les déficits s'aggravant chaque année. Le creux de la vague a été atteint en 1993. Ensuite, les mesures d'économie ont commencé à déployer leurs effets. Fin 1997, la dette globale de la Confédération, des cantons et des communes s'élevait à quelque 190 milliards de francs. La part de la Confédération était de quelque 93 milliards de francs, ce qui correspond à 25% du produit intérieur brut. Les comptes des pouvoirs publics affichent toujours un déficit, et on doit s'attendre à ce que la situation reste tendue ces prochaines années.

Les villes sont particulièrement touchées par cette problématique. Compte tenu de la dynamique du développement de l'habitat mentionnée ci-dessus, la structure de la population est de plus en plus polarisée au niveau de la capacité contributive. En même temps, les dépenses pour les tâches sociales et la sécurité augmentent, et différentes fonctions centrales (formation, santé, culture, etc.) doivent être assumées pour les régions environnantes.

### **3.1.6. Efforts d'adaptation dans des domaines politiques proches**

#### **Droit de bail**

Le droit du bail actuel est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1990. Depuis lors, différentes modifications ont été exigées, dans un premier temps par les bailleurs. En 1992, le Conseiller national Baumberger a déposé une motion demandant la transition progressive vers le système des loyers libres. En 1996, elle a été adoptée par le Parlement. Cependant, dans sa session de décembre 1997, le Conseil national a de nouveau marqué un signe opposé en rayant du rôle les initiatives parlementaires Hegetschweiler et Ducret, exigeant une atténuation des dispositions protectrices en matière de droit du bail du CO sans viser les loyers libres.

Au mois de mars 1997, l'Association suisse des locataires a déposé l'initiative populaire "Pour des loyers loyaux". Cette initiative exigeait une application plus générale des loyers couvrant les coûts et le renforcement des dispositions protégeant les locataires. En août 1998, le Conseil fédéral a décidé d'élaborer une contre-proposition indirecte relative à cette initiative, comprenant notamment l'indexation des loyers et la disjonction des intérêts hypothécaires et des loyers.

Depuis de nombreuses années, des discussions sont en cours concernant l'élaboration de baux à loyer-cadre entre les organisations de bailleurs et



de locataires. Depuis 1995, il existe un cadre juridique à cet égard. Il est prévu de régler dans les baux à loyer-cadre des dispositions similaires à celles que l'on trouve dans des conventions de travail collectives. Elles devraient aller au-delà des dispositions du droit du bail et garantir ainsi une plus grande sécurité du droit pour les deux parties.

### **Aménagement du territoire**

Les "Grandes lignes de l'aménagement du territoire en Suisse", approuvées par le Conseil fédéral en 1996, constituent l'actuelle base de l'aménagement du territoire suisse. Elles doivent permettre une politique en matière d'aménagement du territoire globale et sont caractérisés par quatre idées fortes:

- espaces urbains: renforcement de la mise en réseaux et limitation de l'habitat dispersé,
- espaces ruraux: renforcement de l'espace économique et vital et meilleure mise en réseau avec les espaces urbains,
- nature et paysage: développement de garde-fous écologiques au développement économique,
- Europe: meilleure intégration de la Suisse dans le domaine des transports et dans la collaboration transfrontalière.

### **Politique fiscale**

Dans les années 1993 et 1994, une Commission d'experts a étudié les possibilités d'utiliser le droit fiscal pour atteindre les objectifs en matière de politiques du logement et foncière (Département fédéral des finances 1994). Elle a examiné les possibilités d'adaptation en matière d'imposition de la valeur locative et de la valeur des terrains, ainsi que les adaptations envisageables concernant l'imposition de la plus-value des terrains. Tandis que la Commission n'a proposé aucun changement important quant à la valeur locative, elle s'est exprimée en faveur d'une imposition de la fortune en fonction de la valeur vénale ainsi que de la suppression de l'impôt immobilier pour les habitations principales. Dans le domaine de la plus-value, des adaptations de l'impôt sur le gain immobilier se situent à l'avant-plan.

La question de l'imposition de la valeur locative a une nouvelle fois été discutée au niveau politique dans le cadre de l'initiative "Propriété pour tous". L'initiative prévoit une réduction de la charge fiscale comme instrument d'encouragement important en faveur de l'acquisition de logements en propriété.

**Postulat "développement durable"**

Suite à la Conférence de Rio, au printemps 1997, le Conseil fédéral a déterminé dans sa stratégie "développement durable en Suisse" la contribution de notre pays à la réalisation de l'Agenda 21. La concrétisation des mesures montrera l'importance du secteur du milieu bâti et du logement. L'Habitat-Agenda approuvé en 1996 lors de la Conférence des Nations-Unies Habitat II constitue à cet égard un guide important. Par l'approbation de ce document, les pays participants, dont la Suisse, se sont engagés à structurer leur politique d'urbanisation et du logement selon les principes et objectifs suivants:

- logements appropriés pour tous,
- développement durable du milieu bâti,
- amélioration de l'accès au marché et de la participation,
- égalité des sexes,
- mesures visant à faciliter le financement de logements et d'ensembles d'habitations,
- collaboration internationale.

Pour la Suisse notamment, le domaine "développement durable du milieu bâti" est important. Les réflexions doivent tenir compte des coûts liés à l'environnement. Il convient d'accorder une plus grande importance aux matières premières et aux énergies renouvelables, il faut par ailleurs éviter de polluer l'environnement lors de la construction et de l'exploitation des habitations.

**3.2. Situation actuelle**

La modification des conditions-cadre générales a eu des effets sur l'offre et la demande de logements et, par conséquent, sur l'approvisionnement en logements.



### 3.2.1. Approvisionnement en logements<sup>7</sup>

#### Occupation des logements et densité

La consommation de surfaces habitables augmente en Suisse régulièrement suite à l'évolution démographique et sociale ainsi qu'en raison du standard de vie toujours plus élevé. Tandis qu'en 1980, on comptait 34 m<sup>2</sup> par personne, c'étaient déjà 39 m<sup>2</sup> par personne en 1990 (moyenne en Europe de l'ouest: 35 m<sup>2</sup>). Compte tenu des chiffres relatifs à la production et à l'évolution démographique, cette tendance s'est probablement poursuivie depuis 1990. En conséquence, l'occupation moyenne (nombre de personnes par logement) et la densité (nombre de personnes par pièce) diminuent. Toutefois, il existe des différences régionales et sociales significatives. L'occupation des logements a diminué de 2,9 personnes par logement en 1970 à 2,4 personnes en 1990. Dans les régions rurales, le taux est de 2,65 personnes par appartement, dans les régions urbaines 2,25. En ce qui concerne la densité, il n'y a quasiment pas de différence entre les régions rurales et urbaines, malgré la structure différente des tailles des logements. En 1990, une personne avait au minimum deux pièces à disposition dans 45% des ménages, la proportion dans les ménages plutôt âgés étant nettement supérieure à la moyenne. Dans plus d'un quart des ménages, la densité se situait entre 0,5 et 1. Dans un ménage sur cinq, il y avait concordance entre le nombre de personnes et le nombre de pièces. Dans 7% des ménages, le nombre de personnes était supérieur au nombre de pièces.

Toutes les couches de la population n'ont pas bénéficié dans la même mesure de la diminution générale de l'occupation des logements et de la densité. Une minorité de la population, provenant essentiellement de l'étranger, vit toujours dans des conditions relativement précaires. Par ailleurs, les différences sociales concernant la densité d'habitation et la consommation de surfaces se sont renforcées.

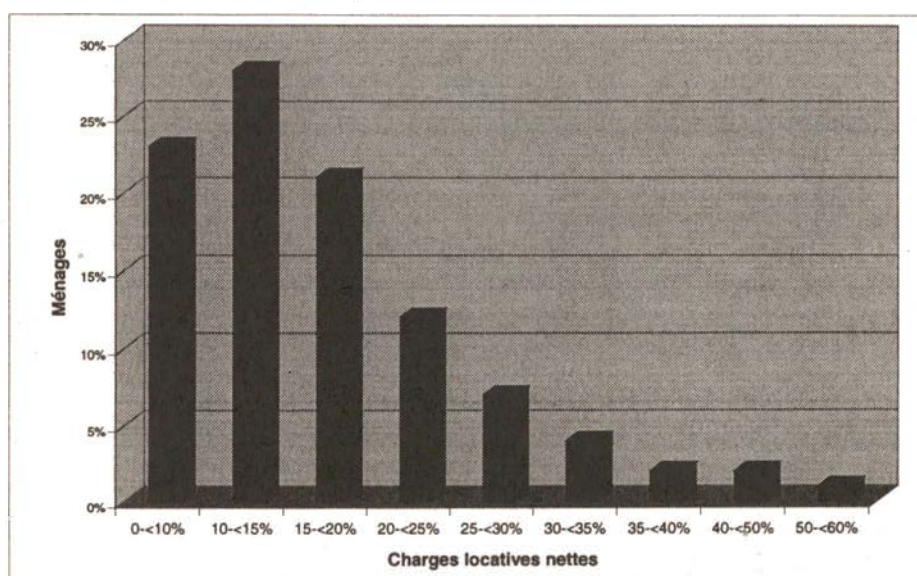
---

7 Différents indicateurs de l'approvisionnement en logements ne sont relevés que tous les 10 ans dans le cadre du recensement des bâtiments et des logements. Nous sommes donc contraints de nous référer à plusieurs reprises aux données de 1990. Des changements sont intervenus entre-temps, mais la majorité des indicateurs changent relativement lentement, ce qui justifie l'utilisation de ces données pour illustrer nos thèses.

### Charge locative

En 1990, la charge locative nette était inférieure à 15% pour la moitié des ménages. Pour un ménage sur six, elle était supérieure à 25%. Le graphique 3 montre en détail la répartition de la charge locative. La charge était élevée notamment pour les ménages avec un faible revenu (moins de 4'000 fr. par mois).

**Graphique 3:** Charges locatives nettes en 1990



Source: Gerheuser 1995

Il n'y a que des indications partielles sur la charge locative des ménages habitant dans leur propre maison ou appartement (Baur 1992).

### Déficits d'approvisionnement

Si l'on admet qu'une charge locative supérieure à 25% et un nombre de personne dépassant celui des pièces signifie que l'approvisionnement en logements est insuffisant, cela était alors le cas en 1990 pour quelque 20% des ménages.

Tous les groupes ne sont pas touchés dans la même mesure par ces déficits. Selon Arend 1998, on peut faire les différenciations suivantes:

- les étrangers, les familles avec enfants et les personnes à moyens financiers limités sont surreprésentés parmi les ménages à haute densité d'occupation,



- notamment les personnes disposant de ressources financières minimales, les familles monoparentales, les personnes vivant seules et les ménages avec enfants ont une charge locative supérieure à la moyenne,
- pour les personnes faisant partie d'un groupe marginal ou qui éprouvent des difficultés pratiques pour trouver un logement (p. ex. les drogués, les personnes malades du Sida ou les personnes sortant de prison), mais également pour une partie de la population étrangère, l'accès au marché du logement est limité,
- les ménages d'origine étrangère sont plus fréquemment touchés par une qualité de l'habitat insuffisante que la moyenne. Par ailleurs, de manière générale, les personnes et ménages à moyens financiers limités doivent souvent se contenter d'équipements désuets, de défauts de construction et d'espaces extérieurs de mauvaise qualité.

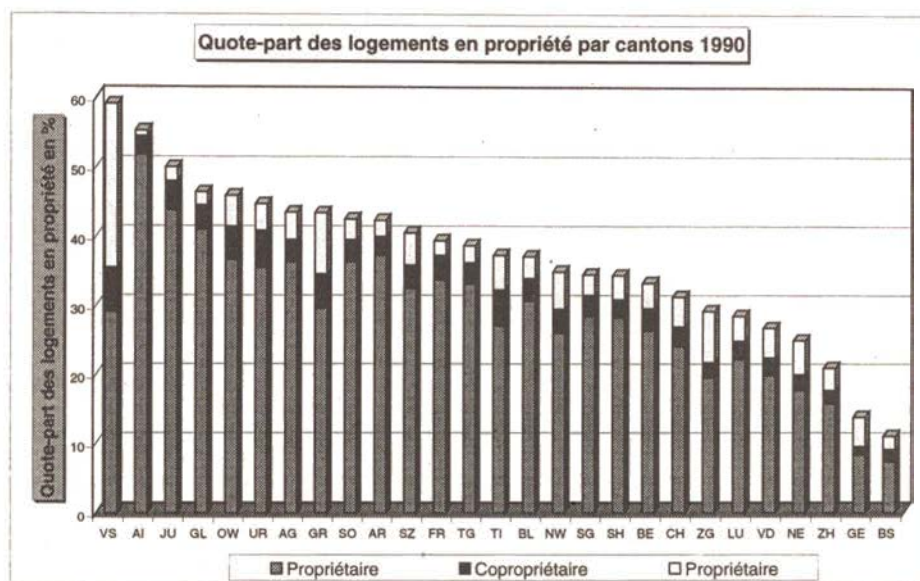
Le manque d'approvisionnement en logements concerne ainsi les personnes économiquement défavorisées, les étrangers, les familles monoparentales ainsi que les personnes avec un style de vie ne correspondant pas à la norme. Les ménages de moins de 40 ans et les couples avec enfants sont plus souvent concernés par une densité d'occupation et des charges locatives élevées, mais leur qualité d'habitat n'est guère différente de celle de la moyenne des ménages.

### **Location et propriété de logements**

La part de ménages propriétaires de leur habitation est toujours très basse en comparaison internationale. Ainsi, en 1990, 31% des logements étaient occupés par leur propriétaire, dont 7,3% étaient des propriétés par étage ou des copropriétés. Jusqu'en 1970, cette part avait diminué régulièrement jusqu'à atteindre le point le plus bas avec 28,5%. Depuis lors, on peut constater à nouveau une augmentation.

Dans les villes, le taux de propriété est deux fois moins élevé que dans les régions rurales (respectivement 24,2% et 50%); le graphique 4 présente la part de propriétaires dans chaque canton selon la forme de propriété.

En plus des 31% de logements en propriété, il y a 63% de logements locatifs et 3,7% de logements coopératifs.

**Graphique 4:** *Part de logements en propriété selon les cantons*

### 3.2.2. Marché du logement

Le marché du logement ainsi que les marchés en amont ont été particulièrement touchés par le déclin économique des dernières années, car il s'agit de secteurs économiques particulièrement sensibles aux fluctuations conjoncturelles.

#### Construction

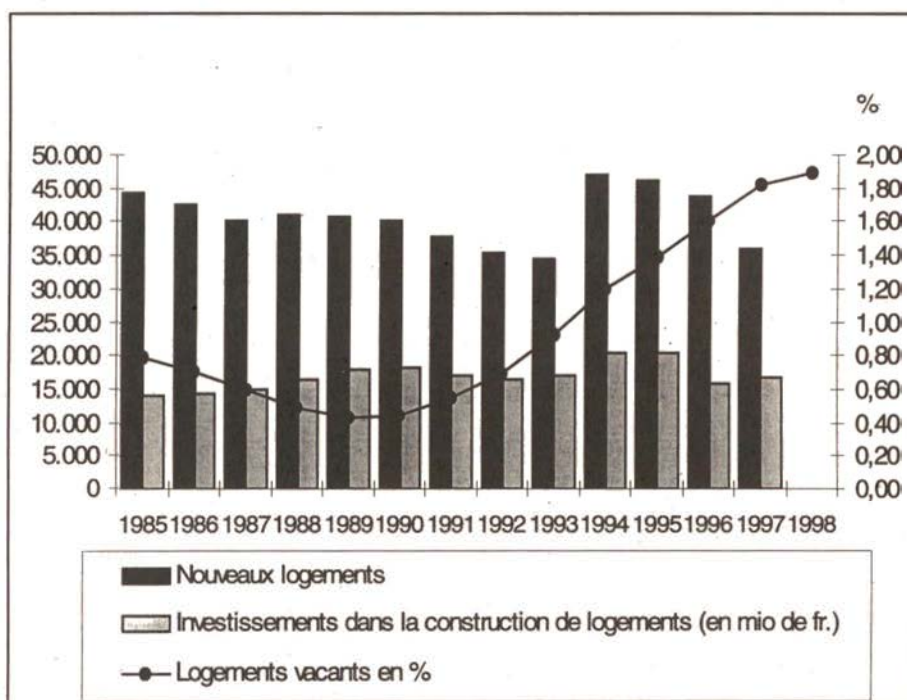
Lorsqu'on considère l'activité dans le domaine de la construction de logements sur une longue période, on est frappé par l'importante diminution au début des années quatre-vingt-dix qui s'explique par les taux d'intérêt. Alors qu'au cours des années quatre-vingts, quelque 40'000 à 45'000 logements avaient été construits chaque année, la production a été réduite entre 1990 et 1993 à 35'000 logements par an. Dès 1994, l'activité a repris quelque peu et, dans les années 1994 à 1996, elle a atteint à nouveau le niveau des années quatre-vingts (voir graphique 5). En 1997, la production a une nouvelle fois diminué; cette tendance se poursuit probablement de manière atténuée en 1998. Cette supposition se base sur les indications concernant le nombre de logements en construction et de logements pour lesquels un permis de construire a été accordé.

La proportion des investissements consacrés à la rénovation et à la transformation a augmenté de 20% à 30% par rapport au volume global des investissements. En même temps, on peut constater une légère augmenta-



tion du solde de logements gagnés par la transformation d'environ 3'500 (au milieu des années quatre-vingts) à 4'500 - 5'000. En conséquence, le nombre de démolitions de logements a reculé à 0,4 o/oo de l'ensemble du parc de logements.

**Graphique 5:** *Construction et taux de logements vacants en Suisse de 1985 à 1998*



La construction de maisons familiales a été touchée beaucoup plus fortement que la construction d'immeubles locatifs par les incertitudes économiques. La production nette de quelque 12'000 maisons familiales à la fin des années quatre-vingts a diminué jusqu'en 1993 de presque la moitié, à savoir à 7'200 unités. Ensuite, il y a eu une augmentation au niveau antérieur, comme c'était le cas pour la construction de logements locatifs. De manière générale, la fluctuation de la production est plus forte dans ce domaine. L'activité de construction et de vente réagit beaucoup plus sensiblement aux fluctuations de la demande qui, de son côté, dépend du niveau des taux d'intérêt hypothécaire.

### Logements vacants

Le nombre absolu de logements vacants et le taux de logements vacants (logements vacants par rapport à l'ensemble du parc de logements) sont des indicateurs importants pour le fonctionnement du marché. Au cours

des années quatre-vingts, le taux de logements vacants a diminué de 0,79% à 0,43%, pour augmenter ensuite progressivement jusqu'à 1,82% (1997) (voir graphique 5).

En juin 1998, il y avait 64'200 logements vacants, ce qui correspond à un taux de 1,85%. Le nombre de maisons familiales et de logements en copropriété vacants a diminué, alors que celui des logements locatifs a augmenté. En même temps, le taux de petits logements vacants (1 à 3 pièces) a augmenté, tandis que le nombre de grands logements vacants a diminué.

Il existe d'importantes différences régionales en ce qui concerne le taux de logements vacants. Tandis qu'il y a quelques années, ces taux étaient les plus élevés dans les régions sud et ouest de la Suisse, on peut y constater actuellement une tendance à la baisse. Le problème s'est par contre aggravé en Suisse orientale (TG, GL, SH, SG) et dans le canton de Soleure. Les taux les plus bas sont enregistrés dans les cantons de Bâle-Campagne et de Zoug.

Malgré une tendance dans l'ensemble légèrement à la hausse, le nombre de nouveaux logements vacants (c'est-à-dire des logements de moins de deux ans) est resté plus ou moins constant. Dès 1997, le nombre a même diminué. Cela signifie que la majorité des logements nouvellement construits sont absorbés par le marché et que ce sont notamment les logements plus âgés qui sont difficiles à louer ou à vendre.

### **Détente du marché et changements sociaux**

Les tendances de saturation ont eu pour conséquence un meilleur fonctionnement du marché du logement dans les segments de prix moyens et supérieurs. Les demandeurs optimisent plus vite et plus directement leurs conditions d'habitat (taille du logement, équipement et emplacement), ce qui se manifeste, d'une part, par une augmentation du nombre de logements vacants et, d'autre part, essentiellement par une augmentation du nombre de déménagements.

L'augmentation des déménagements a pour effet non seulement une augmentation des coûts de transaction pour les locataires et les bailleurs (annonces, réparations), mais également de plus rapides changements d'habitants dans certaines immeubles et quartiers. Le départ de groupes de la population habitant depuis de nombreuses années dans le même logement entraîne une dynamique qui s'amplifie elle-même. Enfin, dans certains cas, la structure d'ensembles d'habitation et de quartiers peut



"basculer", ce qui entraîne des conséquences négatives concernant l'image, la sécurité et l'exploitation de l'immeuble.

### **Évolution des prix sur les marchés en amont**

Les changements sur les marchés foncier, de la construction et du capital jouent un rôle important pour l'offre de logements. Ils déterminent les coûts d'investissement et de financement des logements locatifs et en propriété.

#### ***Prix des terrains et des immeubles:***

Au cours des années quatre-vingts, les prix des immeubles ont triplé, alors que les prix des terrains ont atteint des sommets. Dès 1990, les taux d'intérêt élevés et la récession ont abouti à l'effondrement des prix des immeubles. Malgré des rectifications de valeur massives auxquelles il a été procédé, on pouvait constater ces dernières années une tendance stagnante voire à la baisse, l'évolution des prix variant toutefois fortement selon les régions.

#### ***Coûts de la construction:***

Au cours des années quatre-vingts, les coûts de la construction (indice zurichois des coûts de la construction) ont augmenté modérément, c'est-à-dire que l'augmentation correspondait au renchérissement. Les coûts de la construction ont cependant réagi avec retard à la crise, et ont continué d'augmenter jusqu'en 1991. Ce n'est qu'à partir de 1992 qu'on a pu constater une stagnation, voire une légère diminution. De manière générale, il existe une tendance vers la construction de logements à prix favorables.

#### ***Marché du capital:***

En vertu des dispositions en matière de bail à loyer, les loyers et les intérêts hypothécaires sont étroitement liés. Les intérêts hypothécaires sont cependant aussi un facteur important en ce qui concerne la demande de logements en propriété. La phase d'intérêts élevés entre 1990 et 1992 a eu pour conséquence une augmentation considérable des charges locatives et des coûts de la construction; les activités dans le domaine de la construction et de la vente étaient alors presque inexistantes. Dès 1993, les taux d'intérêt ont à nouveau diminué et, avec quelque 4%, ont atteint le niveau le plus bas depuis 1980.

Les banques sont les plus importants créanciers hypothécaires. Le montant total des hypothèques a augmenté entre 1981 et 1997 de 154 mia. de francs à 473 mia. de francs. Suite à la modification structurelle, le nombre d'institutions bancaires a diminué de plus de 600 (en 1990) à quelque

400 (en 1996). Les assurances et caisses de pension s'engagent sur le marché hypothécaire avec quelque 30 mia. chacune.

Les créanciers réagissent à la crise immobilière de plus en plus par une fixation des conditions en fonction des risques (voir Vettiger et al. 1998). Dans les années quatre-vingts encore, le taux d'intérêt hypothécaire de la Banque cantonale zurichoise était considéré comme un taux directeur, auquel se référaient également les autres banques, à quelques légers écarts près. Aujourd'hui, les taux hypothécaires sont plus souvent fixés en fonction des catégories de risque.

Au cours des années quatre-vingt-dix, on a pu constater très clairement que la part des hypothèques à taux variables a augmenté au détriment des hypothèques à taux fixe. Par ailleurs, les instituts financiers ont élargi leur offre. Cela se manifeste entre autres par le fait que les débiteurs peuvent s'assurer par des primes supplémentaires contre de futures fluctuations des intérêts. Étant donné que ces types de financement sont plus complexes que les hypothèques ordinaires, ces modèles ne sont pas encore largement appliqués.

### **Loyers**

Depuis 1980, l'évolution de l'indice des loyers comprenant tous les logements peut être divisée en quatre phases, avec des taux de variation annuels différents:

- 1980 - 1982: hausse des loyers de quelque 6,5% par an
- 1983 - 1988: hausse faible d'environ 3% par an
- 1989 - 1992: hausse annuelle de plus de 7%, ce qui est notamment une conséquence des augmentations des taux hypothécaires
- 1993 - 1997: loyers quasiment constants en ce qui concerne les rapports de location existants, avec une hausse moyenne de 1% par an.

Entre 1980 et 1990, le loyer moyen a augmenté de 431 fr. à 799 fr., ce qui, corrigé en fonction du renchérissement, correspond à environ 30%.

Au niveau régional, le marché du logement peut être divisé globalement en deux segments. Les loyers dans les cinq grandes villes et leur agglomération sont de 20 à 30% plus élevés, les loyers dans les centres urbains étant toutefois inférieurs. Dans le reste de la Suisse, le niveau des loyers est plus favorable. Entre 1980 et 1990, les loyers y ont augmenté plus fortement que dans les grandes agglomérations.

L'évolution des prix se présente différemment en ce qui concerne les nouveaux logements offerts sur le marché. Depuis 1990, les loyers enre-



gistrent une baisse. Depuis 1991, cette diminution du prix s'élève à plus de 30%. Selon la catégorie de logements, les différences de prix sont énormes. Par catégorie de logements selon le nombre de pièces, elles peuvent atteindre 40%. Ce sont notamment les logements avec un mauvais rapport prix/prestation qui sont difficiles à louer. Les logements construits pendant la phase de niveau d'intérêt élevé entre 1989 et 1991 constituent un groupe à problèmes particulier. Les loyers dans les grandes villes et dans leur environnement immédiat sont dans une large mesure restés stables. Dans les régions de Zurich et de la Suisse centrale, les prix des logements sont supérieurs à la moyenne, tandis que dans les parties sud et ouest de la Suisse notamment, le niveau des prix est plus bas.

### **Prix des logements en propriété**

Après une augmentation constante du niveau des prix pour les maisons familiales et les appartements en propriété par étages pendant les années quatre-vingts, les prix ont diminué à partir de 1991/1992 suite à la crise immobilière. Sur le marché des logements en propriété par étages et des maisons familiales, la situation économique incertaine a eu pour conséquence une véritable "grève des acheteurs". En même temps, l'offre a continué d'augmenter, car le secteur de la construction et les investisseurs ont réagi avec retard au déclin de la demande. Notamment les petits logements, les logements dont les plans, le standard ou la qualité de l'environnement sont défavorables, ainsi que les logements situés dans des régions périphériques ou en crise se sont avérés difficiles à vendre. Cette augmentation de l'offre a été suivie en 1995 et en 1996 d'une nouvelle diminution des prix, tant en ce qui concerne les appartements en propriété par étages que, notamment en 1996, les maisons familiales. Dès 1997, les prix se sont stabilisés à 75% par rapport à fin 1991 (logements en propriété par étages) respectivement à 70% (maisons familiales). Bien que l'activité de la construction se déplace de plus en plus des logements locatifs vers les maisons familiales, la demande accrue constatée depuis 1997 semble à nouveau absorber dans une large mesure l'offre elle aussi en augmentation.<sup>8</sup>

Dans le domaine des logements en propriété aussi, les différences de prix varient fortement selon les régions. La centralité de l'emplacement, mais également les conditions fiscales jouent un rôle déterminant. Dans les trois régions de marché du travail de Zurich, Bâle-Ville et Genève, les prix sont les plus élevés, de même que dans les cantons de Zoug et Nidwald ainsi que dans les régions touristiques classiques.

<sup>8</sup> Voir Wüest & Partner: Immo Monitoring 1999. Zürich 1998.

Les prix sont en outre influencés par les coûts de transaction tels que les honoraires de notaire et les impôts sur les mutations. Selon le canton, ces coûts se situent entre 1% et 5% du prix de vente (Hornung 1997). Les frais de constitution d'un gage immobilier sont également déterminants. Par ailleurs, différentes études rendent attentives au fait que le taux d'imposition local du revenu et de la fortune est pris en considération dans le calcul du prix des logements en propriété, respectivement dans la disposition à payer des acquéreurs. Les frais de transaction ont un rôle inhibiteur sur la liquidité des marchés, car en raison des coûts, mais également en raison des travaux administratifs, ils rendent plus difficile les rapides et fréquents changements de propriétaires.

### 3.2.3. Offreurs et propriétaires de logements

Comme il ressort de la table ci-dessous, les particuliers constituent toujours un groupe important d'offreurs. Après une diminution entre 1970 et 1980, leur proportion s'est à nouveau stabilisée. La crainte d'une "anonymisation" de la propriété foncière ne s'est donc pas concrétisée. Par contre, en raison d'une plus stricte réglementation (droit de bail), la tendance vers une professionnalisation de la location et de la gérance s'est renforcée. De plus en plus, la gérance d'immeubles privés est confiée à des entreprises spécialisées.

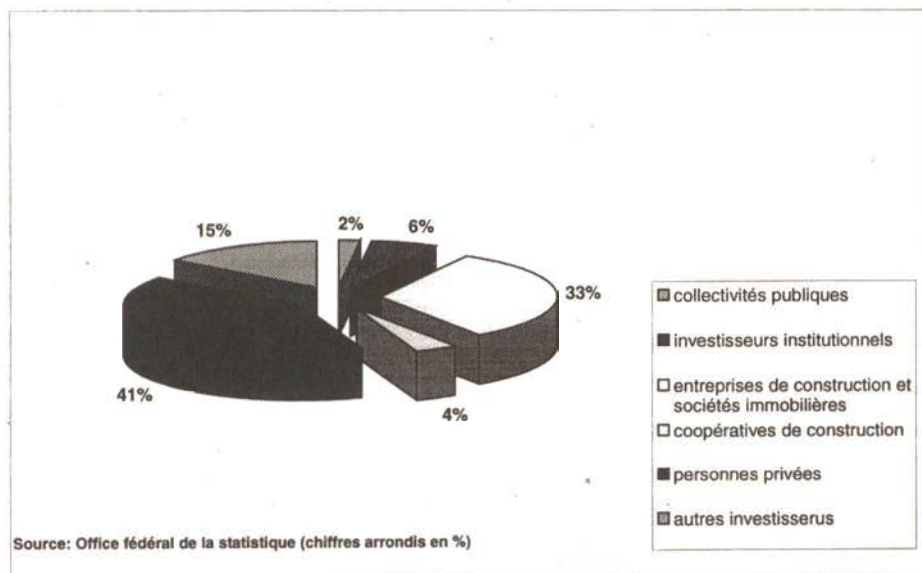
La proportion de coopératives d'habitation et des pouvoirs publics a diminué en faveur des institutions de prévoyance.

#### Structure des propriétaires par rapport au parc global (1990)

<i>Groupes de propriétaires</i>	<i>Bâtiments</i>	<i>Logements</i>
Particuliers	86,5 %	68,8 %
Sociétés de constr. et immobilières	2,2 %	7,4 %
Coopératives de construction	1,9 %	4,5 %
Investisseurs institutionnels	2,7 %	10,7 %
Pouvoirs publics	2,7 %	2,7 %
Autres	4,0 %	5,9 %



**Graphique 6:** Logements construits en 1997 en fonction du maître d'ouvrage



La structure des mandants de nouvelles constructions est quelque peu différente. Il est frappant de constater à quel point l'importance des sociétés de construction et immobilières augmente (voir graphique 6). Mais également dans le groupe des maîtres d'ouvrage, les particuliers ont réussi à augmenter leur proportion au cours des années quatre-vingts.

### 3.3. Tendances de l'évolution

#### 3.3.1. La demande

##### Population

Afin d'être en mesure d'estimer l'évolution de la population, l'Office fédéral de la statistique a élaboré trois scénarios avec différentes données de base pour la période de 1995 à 2050: le scénario "dynamique positive", le scénario "trend" et le scénario "dynamique négative". Le point de départ des trois scénarios est l'état de la population de 1994 indiquant 7,02 mio. de personnes.

Le scénario moyen "trend" part d'une croissance économique modérée et d'une conclusion positive des négociations entre la Suisse et l'UE. Pour

les prochaines années, il suppose une diminution de la croissance de la population et 7,24 mio. d'habitants en 2000, respectivement 7,44 mio. en 2010. Le nombre d'habitants se stabilisera jusqu'en 2030 à quelque 7,5 mio.

La proportion de personnes âgées par rapport à l'ensemble de la population poursuivra sa croissance. Entre 1950 et 1990 déjà, la proportion de personnes âgées de plus de 64 ans avait doublé. Au cours des prochaines années, le groupe des personnes âgées entre 40 et 64 ans enregistrera une forte croissance.

### **Ménages**

L'augmentation disproportionnée des ménages, c'est-à-dire la diminution du nombre de personnes par ménage, se poursuivra à l'avenir également. Selon les estimations de l'Office fédéral de la statistique, les ménages d'une personne augmenteront de 20 % et, en 2010, 65 % de tous les ménages compteront une ou deux personnes. Cette évolution a des conséquences directes sur le besoin en surfaces et logements.

### **Revenus**

L'évolution des revenus est déterminante pour la demande future en logements; elle influence par ailleurs la formation des ménages. Si la reprise économique se concrétise, une augmentation générale des revenus serait possible. Il convient toutefois d'observer que les éventuelles augmentations de salaire, suite aux restructurations économiques, se manifesteront de manière différenciée en fonction de la branche et de la qualification.

### **Besoins**

En raison d'une plus grande mobilité, les demandeurs seront moins attentifs à la localisation des logements (agrandissement des régions du marché du logement). Les nouveaux développements dans le domaine de l'informatique et de la communication, qui permettent une plus forte décentralisation, tendent à une diminution du nombre de trajets pendulaires, certains travaux pouvant être accomplis hors de l'entreprise, sous forme de travail à domicile.

En même temps, d'autres évolutions influencent le nombre de changements d'appartement: l'augmentation du taux des divorces, une plus forte mobilité professionnelle, des styles de vie moins liés à un certain lieu et enfin la détente du marché du logement qui, depuis de nombreuses an-



nées, permet enfin à nouveau un véritable choix dans les segments de prix moyens et supérieurs. Ainsi, on peut s'attendre ces prochaines années à de plus nombreux déménagements dans le domaine des logements locatifs.

### **Formes de propriété**

En raison du vieillissement de la population des années à fort taux de natalité et suite à l'évolution favorable des coûts, la demande de logements en propriété augmentera probablement. Cependant, les demandeurs dans ce segment du marché procèdent à des comparaisons de prix détaillées; par ailleurs, presque la moitié de la demande pourra être couverte par les héritages.

### **Besoin quantitatif en logements**

Les perspectives concernant l'évolution de la demande de logements prévoient pour les années 1998 à 2020 une croissance annuelle de 30'000 à 35'000 logements (Wüest & Partner 1998). Un scénario plus optimiste part d'une demande annuelle de plus de 40'000 logements, un scénario plus pessimiste prévoit une réduction de la demande à 25'000 logements. Tandis que la demande supplémentaire due à l'évolution démographique reste à un niveau bas, la réduction des prix des logements locatifs et des logements en propriété engendrera la croissance de la composante économique de la demande.

Alors que les petits logements (1 + 2 pièces) risqueront à l'avenir également de rester vides, le nombre de grands logements sera insuffisant, malgré une lente restructuration de la production de logements.

La demande se développera de manière très diversifiée également du point de vue de l'espace. Si la tendance actuelle se poursuit, les centres urbains se videront encore davantage, les communes de la première ceinture de l'agglomération étant également touchées par ce phénomène.

La demande de maisons familiales dépend fortement de l'évolution des taux hypothécaires. Actuellement, les demandes accumulées pendant la période d'incertitude au début des années quatre-vingt-dix sont en train d'être absorbées. Dans un proche avenir, si l'évolution conjoncturelle est favorable et que le niveau des intérêts reste stable, il faut s'attendre à une augmentation de la demande de logements en propriété dans les segments de prix inférieur et moyen.

### **Besoin de rénovation**

Contrairement à la nouvelle construction, l'activité dans le secteur de la rénovation n'a guère été compromise par les fluctuations économiques des dernières années. Entre 1980 et 1996, les investissements dans les rénovations ont doublé. Actuellement, grâce aux rénovations dont la tendance est croissante, quelque 5'000 logements apparaissent sur le marché chaque année. Malgré tout, en raison de la structure d'âge du parc des habitations, le besoin de rénovation reste important. Plus de deux tiers des immeubles d'habitation sont âgés de plus de 25 ans. Notamment les immeubles construits dans les années soixante et au début des années soixante-dix présentent d'importants déficits. Les investissements en faveur des rénovations négligées au cours des seize dernières années sont estimés à quelque 300 milliards de francs<sup>9</sup>.

L'évolution future dans ce domaine est incertaine. Aujourd'hui, dans de nombreux cas, les moyens pour la rénovation font défaut. Les valeurs des immeubles ayant diminué, dans de nombreux cas les hypothèques ne peuvent plus être augmentées, et très souvent, aucune réserve n'a été constituée en vue de rénovations. Par ailleurs, une nouvelle construction peut aujourd'hui être plus avantageuse qu'une rénovation en profondeur. Un développement économique favorable et une augmentation de la demande et des valeurs immobilières pourraient donner de nouvelles impulsions à la rénovation. Le cas échéant, la problématique des hausses de loyers dues à la rénovation pourrait à nouveau surgir rapidement, hausses qui sont souvent insupportables pour les locataires ayant vécu pendant de nombreuses années dans l'immeuble en question. Si, au contraire, la stagnation économique se poursuit, les rénovations seront négligées au détriment des bâtiments en raison d'une demande insuffisante, ce qui peut favoriser l'apparition de "slums". Les deux scénarios pourraient engendrer des développements problématiques du point de vue de la politique du logement.

#### **3.3.2. L'offre**

A l'avenir également, l'offre s'adaptera dans la mesure du possible aux tendances de la demande. Les offreurs de logements en propriété devront s'efforcer encore davantage de commercialiser suffisamment tôt les nouvelles constructions, c'est-à-dire de les vendre sur plans. Les plus grands changements interviendront probablement dans les conditions de financement. C'est en même temps le domaine dont les tendances de l'évolution peuvent le moins bien être évaluées.

---

<sup>9</sup> Finanz und Wirtschaft 05.09.1998



De manière générale, le financement de la construction de logements sera garantie par les instituts de crédit traditionnels. La tendance vers de nouveaux modèles de financement et produits se poursuivra. La concurrence entre les créanciers continuera. On ne sait toutefois pas quelles seront les réactions des banques quant à leur offre si les loyers ne dépendent plus des intérêts hypothécaires. Si les créanciers continuent à agir avec retenue vis-à-vis des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et s'il est encore plus difficile de comprendre le marché, l'entraide parmi les organisations d'utilité publique aura une importance croissante, et le besoin d'un canal de financement autonome s'accroîtra.

Les pronostics concernant l'évolution des taux d'intérêt en Suisse suite à l'introduction de l'Euro dans les pays voisins sont très divers. Si cet îlot à taux d'intérêt favorables peut s'affirmer, les conséquences pour la construction de logements seront plutôt positives. Si, par contre, l'augmentation des taux pronostiquée par certains se réalise, les activités dans le domaine de la construction de logements diminueront à brève échéance et entraîneront des corrections des valeurs immobilières. A moyen terme, la conséquence sera une diminution du confort et ainsi une réduction des coûts de la construction. Comme on l'a vu par le passé, les marchés foncier et de la construction réagissent à la hausse des taux d'intérêt par une diminution des prix, celle-ci restant toutefois dans une fourchette limitée.

### **3.4. Conséquences pour la politique d'encouragement**

L'analyse de la situation concernant l'approvisionnement et le marché ainsi que les tendances de l'évolution ont permis à la CFCL de faire une évaluation générale de la situation spécifique du logement. La Commission a pris connaissance avec satisfaction du fait que la situation dans le domaine du logement s'est améliorée de plusieurs points de vue par rapport à certaines périodes passées. Les problèmes traditionnels tels qu'une offre insuffisante ou un retard dans la productivité dans le domaine de la construction se sont nettement atténués. On ne doit pas s'attendre prochainement à des goulots d'étranglement quant à la disponibilité des terrains à bâtir, et le problème des prix des terrains n'a plus la gravité d'antan.

En plus de ces évolutions positives, la Commission a détecté des domaines et évolutions qui ne concordent pas avec les idées mentionnées au

début du rapport concernant l'approvisionnement approprié en logements ou qui doivent être considérés comme problématiques pour d'autres raisons. Pour la CFCL, les facteurs suivants sont primordiaux:

- La tendance à l'agrandissement des groupes à problèmes pour lesquels l'approvisionnement et/ou dont les capacités financières (locataires et propriétaires) sont insuffisants en raison du chômage accru, des revenus stagnants et des différences sociales croissantes.
- Une charge locative élevée resp. une forte occupation des logements pour certaines personnes et ménages, ainsi que les discriminations les plus diverses de certains groupes à risque (étrangers, familles monoparentales, malades, personnes sortant de prison, etc.).
- La part de logements en propriété basse par rapport à l'étranger.
- Le besoin de rénovation dans différentes régions du pays, et notamment la baisse de la qualité de l'approvisionnement dans certains quartiers urbains comme conséquence du départ des habitants des centres urbains, de la concentration de groupes à problèmes dans certains quartiers et des difficultés financières des villes.

La Commission juge les développements suivants moins importants, mais tout de même problématiques:

- Le départ des habitants des régions périphériques économiquement défavorisées.
- La modification de la structure de la demande en raison du vieillissement démographique et de la diversité croissante des styles de vie.
- Les difficultés de financement notamment des maîtres d'ouvrage d'utilité publique comme conséquence des nouvelles conditions de financement (différenciation en fonction des risques et ainsi individualisation du taux d'intérêt hypothécaire, de manière générale une politique restrictive quant à l'octroi de crédits).
- Les déficits croissants en matière de rénovation, étant donné qu'en raison d'une plus grande concurrence par des nouvelles constructions à prix favorable, les investissements dans des rénovations sont souvent négligés.
- Le manque de savoir quant au fonctionnement du marché, mais également en rapport avec la gestion et la location des logements.
- La proportion toujours faible et stagnante de maîtres d'ouvrage d'utilité publique par rapport à l'ensemble du parc de logements et ainsi une offre insuffisante de logements à prix avantageux à long terme, resp. de logements avec des conditions proches de la propriété, notamment concernant la sécurité et la participation aux décisions.



- Une faible sensibilité à l'égard des exigences de durabilité également dans le secteur du logement et de l'habitat (p. ex. structure d'habitations nécessitant d'importantes surfaces, avec des effets négatifs sur les transports).

Compte tenu de cette évaluation, la Commission arrive à la conclusion que des mesures en matière de politique du logement de la part des pouvoirs publics se justifient à l'avenir également. Grâce à la détente du marché, les groupes de la population touchés par les déficits dans l'approvisionnement en logements sont plus petits par rapport au passé. L'approvisionnement en logements de ces minorités reste cependant une tâche sociale prioritaire qui doit être accomplie, ne serait-ce que pour des raisons de solidarité. A cela s'ajoute le fait qu'il convient de s'opposer à certaines évolutions problématiques, notamment dans les villes, car elles risquent de plus en plus de compromettre également la qualité de la vie d'autres groupes de la population.

Mais avant tout, la politique ne doit pas s'appuyer uniquement sur les conditions actuelles et visibles. Le marché du logement est caractérisé par une forte dynamique, et la situation peut changer fondamentalement de manière totalement inattendue. Il incombe à la politique de reconnaître le plus tôt possible les nouvelles situations et de réagir aux éventuels changements par des instruments flexibles.

## L'actuel instrument selon la LCAP

Avant de définir les objectifs et mesures, la CFCL a opposé l'instrument d'encouragement en vigueur aux actuelles conditions de l'habitat et de celles se dessinant pour l'avenir. Ainsi, ce chapitre est consacré aux objectifs, mesures et résultats ainsi qu'à l'évaluation de l'encouragement par la LCAP.

En plus de la LCAP, il existe d'autres mesures au niveau fédéral, telles que les aides à l'amélioration du logement dans les régions de montagne en vertu de la Loi fédérale du 20 mars 1970. Par ailleurs, des prestations complémentaires aux rentes AVS/AI sont versées aux ménages financièrement défavorisés en fonction de leur loyer. Depuis 1995, suite à l'introduction de la Loi fédérale sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle, il existe la possibilité d'utiliser les avoirs de l'épargne-vieillesse pour l'acquisition de logements en propriété et l'achat de parts sociales de coopératives. Au niveau fédéral et cantonal, l'accession à la propriété est encouragée par des mesures fiscales. De même, les rénovations sont soutenues par différents programmes et actions. Enfin, quelques cantons et de nombreuses communes pratiquent une politique plus ou moins bien développée visant à encourager la construction de logements (voir Bureau Z 1992). Ces mesures en matière de politique du logement et d'urbanisation seront reprises en rapport avec la discussion sur les instruments de la future politique (chapitre 6).



La LCAP poursuit trois objectifs principaux:

- l'amélioration des bases générales de la construction de logements,
- l'encouragement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et de leurs organisations faîtières,
- la simplification du financement et la réduction des charges liées aux logement locatifs et en propriété.

## **4.1. Mesures pour améliorer les bases générales de la construction de logements**

### **4.1.1. Acquisition de réserves de terrain (articles 21 à 24 LCAP)**

En soutenant l'acquisition de réserves de terrain, la Confédération facilite aux maîtres d'ouvrage disposant d'un capital propre limité l'acquisition anticipée de terrain et suspend le paiement des intérêts entre le moment de l'acquisition du terrain et le début des travaux de construction. À cet effet, la Confédération accorde des cautions allant jusqu'à 95 % des frais d'acquisition des terrains ainsi que les intérêts sur une durée en règle générale de trois ans. Cette aide peut être accordée exclusivement aux corporations de droit public ainsi qu'aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Seuls des terrains se trouvant dans la zone à bâtir ou dans des zones pour lesquelles les autorités compétentes assurent la mise en zone à bâtir dans un délai adéquat peuvent bénéficier du soutien de la Confédération.

Lorsqu'un resserrement du marché des capitaux rend le financement difficile, la Confédération peut aussi accorder elle-même des prêts. Ceux-ci ne doivent cependant pas dépasser 50 % de tous les frais d'acquisition de terrain.

Pendant la période de 1975 à mi-1995, des cautionnements de plus de 250 mio. de francs ont été accordés à ce titre, ce qui a permis de financer l'acquisition de terrains d'une superficie de quelque 1'780'000 m<sup>2</sup>. Suite à la crise immobilière, l'aide pour l'acquisition de réserves de terrain s'est avérée une mesure d'encouragement très risquée, raison pour laquelle elle est suspendue depuis 1995.

#### **4.1.2. Aide en matière d'équipement (articles 12 à 20 LCAP)**

L'objectif de cette aide consiste à atténuer les goulots d'étranglement dans le domaine de l'offre de terrains à bâtir et, par l'élargissement de l'offre de terrains équipés, à abaisser le niveau des prix. La Confédération octroie des prêts pour l'équipement général et de raccordement ainsi que des subsides aux intérêts. Ces subsides s'élèvent, selon le niveau des intérêts, entre 10 % et 15 % des frais d'équipement imputables. Lorsqu'un resserrement du marché des capitaux rend le financement difficile, la Confédération peut aussi accorder elle-même des prêts à rembourser dans un délai de 25 ans.

Les communes et autres corporations de droit public ainsi que les entreprises qui, en raison de leurs engagements en matière de droit public équipent des terrains en vue de la construction de logements, peuvent bénéficier de l'aide en matière d'équipement. Depuis l'introduction de la LCAP, cette aide a été accordée dans plus de 260 cas. Ainsi, la Confédération a contribué à l'équipement de terrains à bâtir d'une surface de plus de 7 mio. de m<sup>2</sup>. Dans environ 70 % des cas, les bénéficiaires étaient les communes, dans 20 % des cas il s'agissait de particuliers et les 10 % restants concernaient d'autres collectivités de droit public et institutions d'utilité publique. Le montant de quelque 16 mio. de francs investi depuis 1975 montre que l'aide en matière d'équipement est relativement peu importante par rapport aux autres prestations financières et d'abaissement.

#### **4.1.3. Étude du marché et recherche en matière de construction (articles 28 à 32 LCAP)**

L'encouragement de l'étude du marché, de la recherche et de la rationalisation en matière de construction de logements permet également d'améliorer les bases générales de la construction de logements. Par ailleurs, en vertu de la loi, la Confédération est habilitée à édicter les prescriptions indispensables pour la rationalisation (prescriptions sur la construction). Elle n'a cependant jamais fait usage de ce droit.

Dans la pratique, c'est notamment l'étude du marché du logement qui a revêtu une grande importance. Sur la base de programmes-clé s'étendant sur plusieurs années, la CRL et l'OFL confient des mandats d'étude à des instituts de recherche publics et privés. Les thèmes sont p. ex. des enquêtes empiriques, des analyses et pronostics concernant les propositions de solutions et l'élaboration de manuels facilitant la mise en oeuvre des résultats de la recherche. La recherche en matière de construction proprement dite a été prise en considération dans une moindre mesure, car elle est assurée notamment par l'industrie et les hautes écoles. Par ailleurs, elle aurait largement dépassé le cadre des possibilités financières, seuls quelque



750'000 francs par an ayant pu être consacrés à ce domaine. Les résultats des travaux de recherche sont documentés dans 65 volumes des Bulletins du logement ainsi que dans 33 rapports de travail sur le logement (état 1998).

#### **4.1.4. Mise à disposition de capitaux (articles 33 et 34 LCAP)**

Lorsqu'un resserrement du marché des capitaux rend le financement difficile, la Confédération peut assurer le financement de la construction de logements en accordant elle-même des prêts. Jusqu'à ce jour, elle n'a cependant pas fait usage de cette possibilité.

## **4.2. Mesures d'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique (articles 51 et 52 LCAP)**

La Confédération peut encourager l'activité de maîtres d'ouvrage et d'organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique en leur accordant des prêts et en prenant des participations à leur capital. Elle accorde des prêts directement à certains maîtres d'ouvrage d'utilité publique et met à la disposition des organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique des moyens pour alimenter un fonds de roulement. Par le biais de ce fonds de roulement, ces organisations octroient à leurs membres des prêts à taux d'intérêt favorable en vue de la réalisation de projets de construction. Jusqu'à fin 1998, les prêts accordés aux fonds de roulement s'élevaient à 211,6 mio. de francs nets et les prêts directs à 167,6 mio. de francs nets.

Enfin, la Confédération a la possibilité de participer au capital des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Ces participations s'élèvent à 59,2 mio. de francs. En fait partie également son engagement dans le cadre de la SAPOMP AG, société de sauvegarde d'objets LCAP en difficultés qui appartient entièrement à la Confédération.

La Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) est un instrument de financement appartenant aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les moyens proviennent directement du marché des capitaux et sont mis à la disposition des maîtres d'ouvrage. Les emprunts sont cautionnés

par la Confédération. Fin 1998, le montant total des cautions s'élevait à 1,272 mia. de francs.

Étant donné que certaines mesures se recoupent, il est difficile de chiffrer avec précision les effets d'encouragement des différentes mesures. On peut cependant partir de l'hypothèse que l'encouragement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique a permis de soutenir indirectement quelque 20'000 projets entre 1975 et 1998.

### **4.3. Mesures spéciales destinées à abaisser les loyers (articles 35 à 50 LCAP)**

Les cautionnements, l'abaissement de base (AB) et les abaissements supplémentaires (AS) sont les instruments les plus importants du système d'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété de la Confédération. Ils ont pour but de faciliter les investissements dans la construction de logements et d'abaisser les charges locatives à un niveau supportable.

#### **4.3.1. Cautionnements**

Pour la construction, l'acquisition et la rénovation de logements locatifs et en propriété, la Confédération cautionne les prêts hypothécaires jusqu'à concurrence de 90 % des frais d'investissement (coûts du terrain et de la construction). Pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, cette limite pouvait être augmentée à 95 % jusqu'à fin 1997. Aujourd'hui, tous les maîtres d'ouvrage doivent fournir un capital propre minimum de 10 %. Les cautionnements permettent aux maîtres d'ouvrage disposant de moyens propres limités d'obtenir plus facilement du capital étranger (hypothèques). Par ailleurs, les frais y relatifs peuvent être réduits, car dans le secteur de la construction de logements locatifs, le taux d'intérêt des hypothèques en 2<sup>e</sup> rang avec caution doit être identique au taux des hypothèques en 1<sup>er</sup> rang.

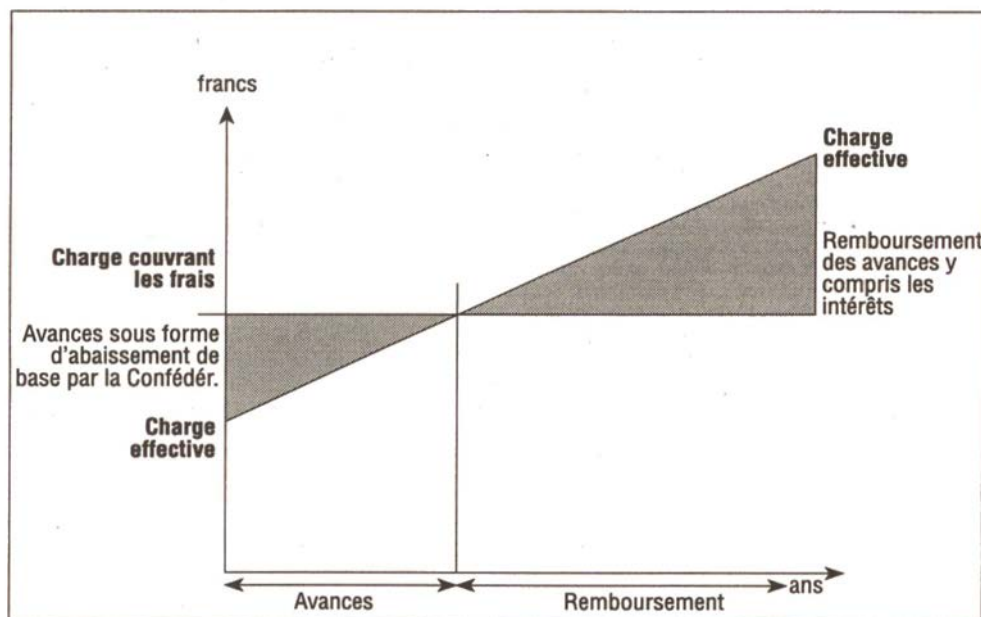
Les cautionnements peuvent être accordés indépendamment du revenu et de la fortune des requérants, à condition que les limites des coûts soient respectées. Fin 1998, le montant total des cautionnements s'élevaient à 3,878 mia. de francs.



#### 4.3.2. Abaissement de base

En règle générale, les loyers, respectivement les charges des propriétaires des logements nouvellement construits ou rénovés, sont trop élevés pour les ménages financièrement défavorisés. L'abaissement de base est une avance remboursable, productive d'intérêts, permettant d'abaisser les charges effectives au-dessous du niveau couvrant les coûts. Les avances sont payées par les banques aux propriétaires de logements contre une garantie de la Confédération. Leur taux d'intérêt est celui de l'hypothèque en 1<sup>er</sup> rang. Cet abaissement, y compris les intérêts, doivent être remboursés dans un délai de 30 ans. Pour ce faire, tous les deux ans, les loyers abaissés par les AB doivent augmenter d'un certain pourcentage (voir graphique 7).

**Graphique 7:** *Le système de l'abaissement de base de la Confédération*



L'abaissement de base peut également être accordé tant pour l'acquisition de logements en propriété que pour la rénovation de logements. Lorsqu'il s'agit de logements locatifs, les abaissements de base ne sont accordés qu'en rapport avec un cautionnement. L'abaissement de base est lié à aucune limite de revenu et de fortune.

Les engagements pour les avances AB s'élevaient fin 1998 à quelque 3,3 mia. de francs dont seulement 1,8 mia. de francs ont effectivement été payés.

#### **4.3.3. Abaissements supplémentaires**

Il arrive que même les loyers ou les charges des propriétaires bénéficiant de l'abaissement de base soient trop élevés pour les ménages financièrement défavorisés. Pour cette raison, les personnes disposant de moyens financiers particulièrement modestes, peuvent obtenir des abaissements supplémentaires à condition que les prescriptions quant à l'occupation soient respectées et que leurs revenu et fortune ne dépassent pas les limites prescrites. Il s'agit de contributions annuelles non remboursables correspondant à un certain pourcentage des frais d'investissement.

Il existe deux niveaux d'abaissements supplémentaires. L'abaissement supplémentaire I est versé aux ayants droit pendant une période de 15 ans. L'abaissement supplémentaire II est deux fois plus élevé et est versé pendant une durée de 25 ans pour des logements pour personnes âgées, handicapées ou des personnes suivant une formation. Les abaissements supplémentaires I et II peuvent être augmentés si le canton ou la commune met à disposition un montant équivalent à l'abaissement supplémentaire I. Actuellement, la Confédération n'augmente plus les abaissements supplémentaires pour les nouvelles affaires.

Jusqu'à fin 1998, la Confédération a accordé un montant total de 2,020 mia. de francs sous forme d'abaissements supplémentaires, dont 890 mio. ont effectivement été versés.

#### **4.4. Spectre d'application et étendue de l'aide fédérale**

Jusqu'à fin 1998, quelque 130'000 logements ont bénéficié de l'aide fédérale directe accordée dans le cadre de la LCAP. Environ un tiers concerne des objets en propriété, deux tiers des logements locatifs. Dans le domaine des logements locatifs, environ la moitié des logements encouragés appartiennent à des sociétés coopératives, à des fondations et autres collectivités de droit public; l'autre moitié appartient à d'autres personnes morales, à des particuliers ou à des investisseurs institutionnels. Les maîtres d'ouvrage plutôt traditionnels sont tout autant représentés que ceux appliquant de nouveaux modèles de location et de gestion et cherchant des alternatives aux traditionnels rapports de location (voir Office fédéral du logement 1995).

Depuis le début de l'année 1998, dans le domaine de la construction de logements, l'encouragement a de nouveau été limité aux groupes cibles

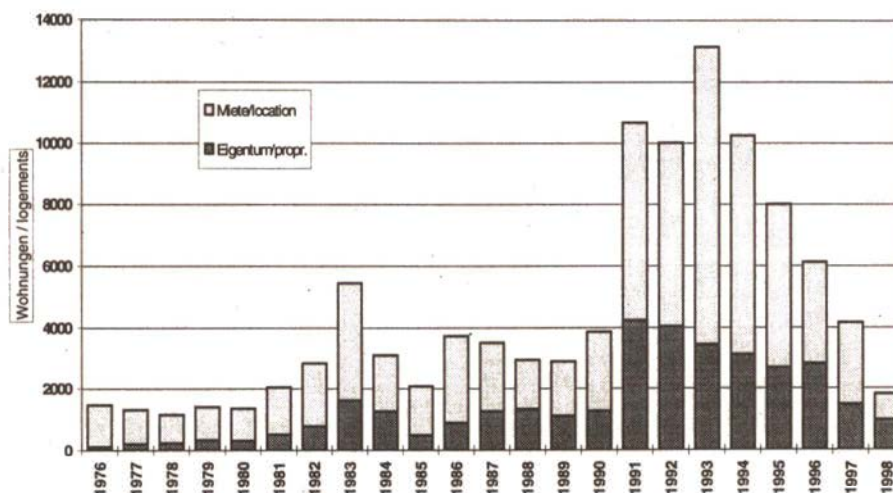


initiaux. Seules les collectivités de droit public et les "véritables" maîtres d'ouvrage d'utilité publique peuvent bénéficier des aides. Pour définir les priorités, des critères spécifiques aux objets et aux maîtres d'ouvrage ont été déterminés.

Comme il a été dit plus haut, les instruments de la LCAP sont applicables aux nouvelles constructions, aux rénovations, aux changements d'affectation et à l'acquisition. Dans le domaine des logements locatifs, l'acquisition est aujourd'hui soutenue avec beaucoup de retenue. Les objets encouragés sont des habitations individuelles, des maisons locatives, des maisons en terrasse, des îlots, des tours d'habitation, de l'habitat groupé, des maisons contiguës ou des usines et bâtiments artisanaux dont l'affectation a été changée. Toutes les formes d'utilisation et d'affectation sont représentées: propriété individuelle, copropriété, propriété par étages, propriété coopérative, formes mixtes entre le loyer et la propriété, droits de superficie, etc.

Comme il ressort du graphique 8, l'encouragement s'est présenté de manière très diversifiée au cours des années. Cela s'explique entre autres par les conditions-cadre économiques changeantes et la disponibilité variable des moyens publics. Au début des années quatre-vingt-dix, le volume de la demande était particulièrement élevé, ce qui reflète le niveau des intérêts très élevé de l'époque ainsi que les perturbations sur les marchés foncier et de la construction qui ont précédé cette époque. Pour des raisons de politique conjoncturelle, le Parlement a satisfait aux besoins accrus des investisseurs de savoir les risques couverts et, en 1991, il a augmenté considérablement les moyens disponibles pour l'encouragement. En 1993, un point culminant a été atteint avec plus de 13'000 logements. Depuis lors, la situation a changé. Le volume de l'encouragement a diminué progressivement jusqu'en 1998 à moins de 2'000 unités.

**Graphique 8:** *Nombre de logements directement encouragés entre 1976 et 1998*



#### 4.5. Évaluation de l'encouragement par la LCAP

Pour la CFCL, il est incontesté que l'encouragement par la LCAP s'est avéré judicieux jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. Cet instrument a permis à la Confédération de contribuer à l'élargissement de l'offre de logements bon marché et, de plus, de fixer des standards qualitatifs qui ont déployé leurs effets au-delà du parc des logements encouragés. Ce dernier point est notamment le mérite de la recherche en matière de construction. Elle a permis d'élaborer des aides auxiliaires méthodiques qui, à l'instar du système d'évaluation des logements (SEL), des directives pour calculer les coûts de la rénovation ou d'autres manuels, sont très fréquemment utilisées. Au niveau législatif, des impulsions ont été déclenchées par les travaux concernant l'utilisation des moyens de la prévoyance professionnelle pour l'acquisition de logements en propriété, les études sur les formes d'habitat densifiées ou, plus récemment, les propositions concernant la "petite propriété de logements". L'examen périodique de la situation et des tendances de l'évolution dans le secteur du logement contribue à la prise de décision politique, et à l'évaluation des mesures d'encouragement actuellement en vigueur. Les travaux de recherche dans les domaines de la participation ou



de l'approvisionnement des groupes défavorisés ont par ailleurs apporté une contribution très utile.

Mais outre ces aspects positifs, il existe certains développements problématiques qui se sont manifestés avec plus d'intensité ces derniers temps. Ils concernent les aides au financement et les mesures pour abaisser les charges locatives. Pour les évaluer, il est judicieux de faire une distinction entre les logements locatifs et les logements en propriété.

#### **4.5.1. Évaluation de l'instrument LCAP pour la construction de logements locatifs**

Au début des années soixante-dix, la LCAP a permis d'introduire des modèles innovateurs à plusieurs points de vue. Auparavant, pendant des dizaines d'années, l'encouragement des logements locatifs à loyer avantageux était assuré par le biais d'aides à l'objet rigides, présentant de nombreux inconvénients:

- Un des principaux inconvénients était le grand nombre d'occupations inadéquates, car les revenus des habitants augmentaient en règle générale davantage que les loyers abaissés par des contributions fixes et souvent inchangées pendant de nombreuses années. Ainsi, les familles dont la situation financière était initialement difficile restaient dans les logements subventionnés même une fois leur situation économique améliorée.
- Pour atteindre un abaissement suffisant, d'importantes subventions ont dû être versées par logement. Lorsque les moyens disponibles étaient limités, le champ d'application et ainsi l'effet de l'aide était limité.
- En raison de la rigidité des loyers, la fourchette existant sur le marché entre les loyers des logements anciens et récents s'est encore accentuée.
- Les logements subventionnés ne pouvaient, en principe, être loués qu'à des ménages "dans le besoin", ce qui renforçait la tendance à la formation de ghettos.

Par principe, la LCAP a poursuivi l'idée de l'aide à la pierre; le modèle d'encouragement a cependant été conçu de telle manière que les inconvénients mentionnés ci-dessus puissent être réduits:

- Contrairement aux aides à l'objet statiques, la base du modèle LCAP est une considération dynamique. Les loyers ne sont pas bloqués pendant une longue période. Leur évolution suit celle des coûts à long terme et celle, en règle générale positive, des revenus. Ainsi, il est possible d'atténuer le risque de sous-occupation et de différences de prix entre les anciens et les nouveaux logements.

- Comparé à l'ancienne aide à la pierre, le modèle LCAP est extrêmement flexible. Les paramètres du système sont adaptés en permanence à l'évolution économique. Cela vaut tant pour la fixation du loyer initial dépendant notamment de la moyenne à long terme des intérêts hypothécaires, que pour les hausses annuelles des loyers qui peuvent être adaptées au renchérissement, à l'indice des salaires et des loyers, à l'évolution des taux d'intérêts hypothécaires et à l'évolution des salaires individuels des habitants. Par ailleurs, la durée de l'aide et ainsi le délai pour le remboursement des avances peut varier dans une certaine mesure. Si les avances ne peuvent être remboursées dans le délai fixé, la Confédération a la possibilité de renoncer au solde. Grâce à la possibilité d'adapter le modèle aux conditions-cadre économiques changeantes, les périodes de faible conjoncture ont pu être maîtrisées pendant longtemps sans dégâts.
- Tant que toutes les avances sont remboursées, l'abaissement de base n'est pas une subvention. Pour cette raison, les logements bénéficiant d'un abaissement de base peuvent être loués à tous les ménages, indépendamment de leur revenu ou de leur fortune. Il en résulte une bonne mixité du parc de logements encouragé.
- Lors de la conception de la LCAP, les responsables étaient conscients du fait que l'abaissement de base à lui seul était insuffisant pour de nombreux habitants. Pour cette raison, ils ont introduit un élément d'aide à la personne sous forme d'abaisséments supplémentaires, garantissant une attribution bien ciblée des subventions.
- Par l'introduction du SEL, l'encouragement de la construction de logements a été liée pour la première fois à des exigences qualitatives importantes. Par ailleurs, la qualité des logements augmentant, des coûts de la construction plus élevés ont été tolérés. Il est maintenant possible de réaliser des formes de logement et d'habitat plus variées, ce qui n'était pas le cas lorsqu'un coût unitaire uniforme servait de référence. Le soutien ciblé de maîtres d'ouvrage innovateurs poursuit le même objectif.

Selon une évaluation achevée en 1995 (Hanser et al. 1995), le modèle d'encouragement a rempli les attentes dans le domaine des logements locatifs jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, notamment du point de vue socio-politique. Les groupes-cible ont été atteints. Les ménages à faible revenu, les familles avec enfants et les personnes âgées sont nettement plus fréquemment représentés parmi les locataires de logements soutenus par la LCAP que dans la moyenne suisse. Le fait que quelque 60% des ménages louant des logements encouragés bénéficient de subsides non remboursables, et que plus d'un tiers des logements encouragés soient loués à des personnes âgées ou handicapées, prouve que les objectifs socio-politiques ont été atteints.



Le modèle de la LCAP est basé sur la croissance économique et le plein emploi, ce qui signifie, en règle générale, une augmentation régulière des salaires, des prix des terrains et de la construction ainsi qu'une hausse des loyers et des valeurs immobilières au moins identique à celle de l'indice des prix à la consommation. Dans ce contexte, l'encouragement par la LCAP a effectivement été adéquat pendant deux décennies. Par contre, la LCAP est difficilement applicable pendant des périodes de faible conjoncture ou de récession importante. Pour cette raison, ces cinq dernières années, l'augmentation du taux de logements vacants, la baisse des coûts de la construction, la stagnation voire la diminution des loyers et des salaires ainsi que l'effondrement des valeurs immobilières ont fait apparaître les faiblesses du système.

- Des hausses périodiques de loyer ne peuvent plus être exigées, bien qu'elles constituent une condition pour le remboursement des avances par le bailleur. Dans des périodes de marché du logement tendu et de hausse générale des loyers, les personnes habitant dans des logements encouragés par la LCAP ont même pu supposer qu'à long terme, les loyers initialement bas augmenteraient tout au plus parallèlement aux loyers ordinaires. Par ailleurs, grâce aux plans de loyers, l'évolution des loyers pouvait être calculée et ne dépendait pas directement des taux d'intérêt hypothécaire. Aujourd'hui, les habitants ne font pas toujours preuve de compréhension en cas de hausse de loyer due au système. Les loyers des logements n'ayant pas bénéficié du soutien de la LCAP stagnent, voire diminuent en raison de la baisse des taux d'intérêt hypothécaire. En règle générale, les membres des groupes cible n'obtiennent plus d'augmentation de salaire. Dans ce contexte, les hausses de loyer des habitations faisant partie d'un programme d'encouragement et poursuivant des objectifs sociaux sont souvent ressenties comme une contrariété.

Il arrive alors souvent que les personnes concernées cherchent un logement ne faisant pas partie du parc soutenu par la LCAP ou un logement plus récent et avantageux soutenu par la LCAP. Ni l'information des habitants sur les interrelations à long terme, ni le rappel des hausses massives subies par le passé par les locataires de logements ne bénéficiant pas du soutien de la LCAP, ne sont efficaces. Les solutions qui, considérées à long terme sont aujourd'hui encore judicieuses du point de vue économique, ne correspondent pas toujours aux intérêts souvent à courte échéance des habitants.

- Ce sont notamment les logements encouragés ces dernières années qui sont touchés par le départ de leurs locataires. Ces logements subissent la concurrence des logements n'ayant pas bénéficié de l'encouragement,

souvent avantageux, de la même période de construction; leurs loyers stagnent, voire diminuent.

- Il est de plus en plus difficile de trouver des locataires intéressés à louer des logements LCAP. Compte tenu de la détente générale sur le marché des logements locatifs, les locataires ne sont plus disposés à conclure un bail prévoyant des hausses régulières de loyer.
- Les investisseurs sont de plus en plus souvent confrontés à des goulots d'étranglement quant à la liquidité. Les maîtres d'ouvrage dont les moyens propres sont faibles ne peuvent pas supporter que des logements restent vacants pendant longtemps; par ailleurs, les fréquents changements de locataires entraînent des frais administratifs croissants. Conformément à une enquête faite en été 1998 auprès des propriétaires, le taux de logements vacants parmi ceux bénéficiant du soutien de la LCAP s'élevait à quelque 7 %. Il convient toutefois de souligner que les logements vacants s'expliquent davantage par la crise immobilière générale que par le modèle d'abaissement des loyers. Malgré tout, la Confédération doit souvent apporter son aide par des versements supplémentaires pour remédier à l'impossibilité des bailleurs de satisfaire à leurs obligations financières.
- L'octroi d'aides pour assurer la liquidité ainsi que la suspension des hausses de loyer font augmenter le risque pour la Confédération de devoir reprendre d'importantes avances non remboursées au terme de la période d'encouragement. Ce risque se renforce par le fait que les avances pour abaissement de base doivent être remboursées avec les intérêts et les intérêts composés. Notamment lorsqu'il s'agit d'affaires LCAP de la phase d'intérêts élevés, pour lesquelles les effets d'abaissement ne pouvaient être atteints que par d'importantes avances, le degré d'endettement est tel que le remboursement dans le délai imparti est une pure illusion. En effet, les prêts portent un intérêt conforme au marché. Les organes responsables des maîtres d'ouvrage concernés sont dès lors très inquiets.
- Les dépenses pour l'encouragement ont augmenté. Compte tenu des risques futurs (voir chapitre 4.5.3.), l'encouragement par la LCAP ne représente plus forcément la solution la plus avantageuse par rapport aux systèmes alternatifs d'encouragement. Les véritables subventions, à savoir les abaissements supplémentaires, coûteront pendant un temps prolongé encore plus de 100 mio. de francs par an.
- Les efforts consentis pour le contrôle augmentent également. Étant donné que dans le cadre de l'aide LCAP, les logements peuvent être loués à tous les ménages, il n'est pas nécessaire de procéder aux contrôles détaillés et coûteux pendant toute la période de l'encouragement. Le droit aux abaissements supplémentaires par contre doit être examiné périodiquement. À



cela s'ajoutent les difficultés pour exiger le remboursement des avances pour l'abaissement de base (recouvrement direct) et le nombre croissant d'affaires présentant des problèmes aux propriétaires. Pour s'occuper de tous ces cas, un service de management des risques a dû être mis en place auprès de l'OFL.

- L'opposition des banques à l'encouragement par la LCAP ne cesse de croître. Certaines d'entre elles ont commencé à dénoncer les crédits, ce qui s'explique par la nouvelle situation sur le marché et le système d'abaissement de la LCAP (voir Vettiger et al. 1998). Par ailleurs, elles se heurtent à la pratique en vigueur stipulant qu'en cas de vente forcée d'un objet LCAP, les avances non remboursées doivent, par principe, être prises en charge par l'acquéreur, ce qui signifie pour eux des inconvénients financiers.

#### **4.5.2. Évaluation de l'instrument de la LCAP pour l'encouragement de l'accession à la propriété**

Les destinataires de l'encouragement de l'accession à la propriété étaient et sont toujours les ménages seuil, donc les ménages qui pourraient acquérir un logement en propriété avec des aides relativement peu élevées et dont on peut admettre qu'ils restent à long terme propriétaires de leur habitation.

La LCAP permet d'atteindre deux objectifs partiels:

- Réduction du besoin de fonds propres,
- réduction des charges liées à la propriété.

Le premier objectif partiel est atteint par l'octroi de cautionnements pour les hypothèques allant jusqu'à 90 % des frais d'investissement. Ainsi, une proportion de 10 % de fonds propres suffit pour devenir propriétaire d'un logement. Autrefois, la Confédération a assuré elle-même le cautionnement de toutes les affaires. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998, les coopératives de cautionnement hypothécaires bénéficiant d'un arrière-cautionnement de la Confédération sont compétentes pour toutes les affaires pour lesquelles aucun abaissement supplémentaire n'a été requis.

À l'instar de la construction de logements locatifs, des avances pour l'abaissement de base et des abaissements supplémentaires sont accordés pour réduire les charges des propriétaires. Mais contrairement à la construction de logements locatifs, les abaissements supplémentaires et l'abaissement de base peuvent être octroyés indépendamment l'un de l'autre. Par ailleurs, les avances peuvent être remboursées en tout temps.

Dans leur évaluation de l'encouragement de l'accession à la propriété pour la Confédération (Schulz et al. 1993), les auteurs sont arrivés à la conclusion qu'en principe les objectifs sont atteints. Ainsi, ils ont constaté que la LCAP soutient notamment de jeunes ménages dont le revenu ne leur permet pas encore d'acquérir un logement en propriété. De nombreux propriétaires remboursent les avances pour l'abaissement de base après quelques années déjà, de sorte que la LCAP a souvent une fonction d'aide au départ.

Pour évaluer l'aptitude des aides à l'avenir, il faut considérer les points suivants:

- En règle générale, dans le domaine des logements en propriété, les personnes auxquelles des avances pour l'abaissement de base sont accordées sont les mêmes qui les remboursent ensuite, car elles restent dans le même logement pendant une longue durée. Cela n'est souvent pas le cas pour les logements locatifs, ce qui pose un problème tout au moins au niveau subjectif-psychologique. Les propriétaires de logements considèrent les avances pour l'abaissement de base comme une aide au départ et les charges croissantes comme un remboursement de cette aide. Dans ce contexte, il est important que l'encouragement permette l'acquisition d'un logement à un moment relativement tôt, donc p. ex. après la fondation d'une famille.
- Selon l'évaluation mentionnée ci-dessus, ce ne sont pas exclusivement des ménages-seuil qui sont soutenus, mais également des ménages qui, selon leurs propres déclarations, auraient acquis un logement même sans le soutien d'une instance publique. La proportion de ces bénéficiaires est évaluée à 35 - 50 %. L'accès aux cautionnements et abaissements de base n'étant restreint que par des limites de fortune très généreuses (50 % des frais d'investissement après déduction des dettes), il n'est pas étonnant que la diffusion soit large et aille au-delà du véritable groupe cible. Elle n'est par ailleurs pas problématique tant que les contingents de l'encouragement sont suffisants et que la Confédération ne subit pas des inconvénients en raison de cas problématiques.
- La concentration de l'encouragement sur les ménages-seuil dont la situation financière est moins favorable peut donner lieu à des problèmes même si une charge maximale est fixée. Les ménages soutenus, dont le budget reste serré malgré les aides, risquent de devoir vendre leur propriété dès que des changements même insignifiants de la situation financière interviennent (intérêts, revenu, réduction des avances). Dans ces cas, non seulement l'objectif initial de l'encouragement de l'accession à la propriété est manqué, mais la Confédération subit en plus des pertes en raison de la vente forcée. En effet, les avances pour l'abaissement de base



accumulées ne peuvent souvent pas être remboursées. La délimitation appropriée des groupes cible est toutefois une problématique à laquelle sont confrontés tous les modèles.

- L'abaissement supplémentaire est moins approprié pour l'encouragement de l'accession à la propriété. Au cours des années quatre-vingts, en raison du niveau élevé des prix, c'était presque exclusivement les propriétaires d'un appartement en propriété par étages situé dans une région rurale qui pouvaient bénéficier de cette aide. Ces dernières années, en raison des prix immobiliers plus bas, les abaissements supplémentaires ont été accordés plus fréquemment pour l'acquisition d'une habitation. Dans de nombreux cas, les conditions financières exigées par les banques et les limites de revenu et de fortune fixées par la Confédération sont incompatibles. L'octroi des abaissements supplémentaires se limite quasiment aux indépendants dont le revenu imposable se situe en dessous de la limite fixée par la LCAP en raison des importantes déductions. Ainsi, la CFCL est par principe d'avis que l'acquisition de logements en propriété ne devrait pas être soutenue par des contributions à fonds perdu.

#### 4.5.3. Problématique des pertes

La crise immobilière tenace des dernières années compromet fortement l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété de la Confédération. Compte tenu des pertes de valeur et de la demande stagnante, les cautionnements fédéraux accordés pour les hypothèques de rang inférieur et les garanties pour les avances AB versées par les banques sont exposés à un grand risque. Fin 1998, ces garanties de la Confédération s'élevaient à quelque 8,4 mia. de francs.

Il y a perte lorsque, suite à la diminution de la valeur, les prêts doivent être amortis ou que les cautions doivent être versées en cas de vente forcée. Par ailleurs, à l'avenir il faut s'attendre à de nombreux financements supplémentaires aux avances pour l'abaissement de base, car les hausses de loyers nécessaires pour le remboursement ne peuvent être exigées. En principe, c'est la Confédération qui doit prendre à sa charge les avances non remboursées au terme des 30 ans.

Jusqu'à présent, les pertes résultaient essentiellement de garanties. Fin 1998, elles s'élevaient à quelque 270 mio. de francs. Pour couvrir les montants impayés, des crédits supplémentaires doivent être accordés. Par ailleurs, dans certains cas de vente forcée d'objets soutenus par la LCAP, la SAPOMP AG - société de sauvegarde appartenant à la Confédération - a été sollicitée dans une mesure limitée. Pour réduire à l'avenir les risques, le volume d'encouragement a été fortement réduit et les points essentiels de

l'application de la loi ont été modifiés (hausse du loyer initial des objets au bénéfice d'un abaissement de base, introduction de prescriptions relatives à l'occupation, conception plus flexible des abaissements supplémentaires, etc.).

Un train de mesures est en voie d'élaboration dont le but consiste à assainir les pertes et à réduire les risques. Ce train de mesures comprend d'une part, l'augmentation du budget de 1999 pour couvrir les pertes résultant de garanties et, d'autre part, une proposition spéciale qui sera discutée par le Conseil fédéral fin février 1999. Il est prévu d'octroyer des crédits supplémentaires pour couvrir les pertes et pour augmenter le crédit-cadre en faveur des cas d'assainissement ainsi que le capital de la SAPOMP AG. Par ailleurs, il est prévu de refinancer partiellement par des moyens de la Confédération les avances pour l'abaissement de base payées par les banques.

Si, au cours de 1999, les Chambres fédérales devaient approuver ce train de mesures d'assainissement, la convention conclue entre l'OFL et l'Association Suisse des Banquiers en été 1998 pourrait entrer en vigueur. Cette convention stipule que les banques renoncent à dénoncer les crédits pour autant que les intérêts et les amortissements soient payés, et elles approuvent la reprise des avances pour l'abaissement de base par la Confédération. En contrepartie, les objets soutenus par la LCAP qui doivent être vendus seront repris par la SAPOMP AG et les avances pour l'abaissement de base seront éventuellement amorties prématurément.



# Conditions-cadre, principes d'encouragement et objectifs de la future politique

## 5.1. Conditions-cadre et principes d'encouragement

Les problèmes détectés lors de l'analyse de la situation permettent à la CFCL de déduire un certain nombre d'objectifs de l'encouragement. Cela ne signifie toutefois pas que seule la Confédération devra s'occuper de leur réalisation. Par ailleurs, pour des raisons financières, tous les désirs ne pourront pas forcément être concrétisés. Pour cette raison, le catalogue des objectifs a été restreint sur la base des critères financiers, organisationnels et politiques suivants:

- L'approvisionnement en logements incombe en premier lieu à l'économie privée. L'État n'intervient que pour compléter le marché et pour favoriser l'encouragement.
- Le financement de la construction de logements est assuré en premier lieu par le marché des capitaux privé. La Confédération peut intervenir par des instruments de financement ayant une fonction complémentaire.
- Les dépenses en faveur de l'encouragement doivent se situer dans un cadre acceptable. Par ailleurs, les moyens disponibles d'autres offices fédéraux doivent être mieux coordonnés.
- Les tâches qui peuvent mieux ou plus judicieusement être remplies par d'autres instances doivent être transférées à celles-ci.

- L'encouragement doit être efficace, transparent et le moins bureaucratique possible.

Une minorité des membres de la Commission a plaidé en faveur du principe d'un encouragement assuré désormais exclusivement par des organisations privées, notamment par les organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique et les coopératives de cautionnement hypothécaire pour la construction de logements. La Confédération ne soutiendrait alors plus directement des projets individuels. La majorité des membres de la Commission a cependant rejeté cette proposition; en effet, les organisations partenaires existantes ne couvrent pas tout le territoire suisse et, pour des raisons de capacité, ne seraient pas en mesure de fournir cette prestation. Par ailleurs, il n'est pas prévu que la Confédération soit seule à s'occuper de l'encouragement. La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons appliquée déjà pendant la période LCAP doit être poursuivie.

Par ailleurs, la CFCL a souligné que la conservation et l'amélioration de la qualité de l'habitat et de la construction doivent constituer à l'avenir également un objectif de l'encouragement. Le SEL a fait ses preuves et devrait faire partie également de l'application de la future politique. En plus, toutes les mesures doivent garantir un développement durable. Il convient d'accorder une attention particulière aux investissements et rénovations ayant des effets à long terme, ainsi qu'à l'utilisation économique de l'énergie, des ressources, du sol et de l'eau.

## 5.2. Objectifs principaux et partiels

Après la sélection des critères, le catalogue comprend les objectifs d'encouragement importants et réalistes suivants auxquels, selon l'opinion de la CFCL, la future politique de la Confédération devrait se référer:

- garantir l'approvisionnement en logements des groupes financièrement et socialement défavorisés,
- faciliter l'acquisition de logements en propriété à prix avantageux,
- encourager la rénovation des logements et de l'habitat dans les centres urbains et les régions périphériques,
- renforcer les maîtres d'ouvrage et organisations de la construction de logements d'utilité publique,



- améliorer les bases fondamentales de connaissance et de décision, notamment améliorer la transparence du marché.

La CFCL est d'avis que quelques objectifs d'encouragement contenus dans la LCAP ne se justifient plus à l'avenir. Il s'agit p. ex. de l'encouragement général de l'offre, de mesures motivées par la politique conjoncturelle, de l'amélioration de l'accès aux terrains à bâtir (acquisition de réserves de terrain), de l'augmentation de l'offre de terrains à bâtir équipés (aide en matière d'équipement) et de la rénovation des maisons d'habitation agricoles dans les régions de plaine (WEG-LA).

La CFCL considère l'harmonisation des prescriptions en matière de construction comme un aspect toujours important, mais cet objectif ne fait pas partie des compétences de la politique du logement dans un sens strict.

A l'avenir, le contrôle des affaires LCAP (contrôle des risques, stratégies pour limiter les pertes, etc.) constituera un des points forts, indépendamment de la future politique.

La CFCL a spécifié et pondéré certains domaines à l'intérieur des cinq principaux objectifs. Elle en a à nouveau déduit des objectifs d'encouragement partiels et examiné leur compatibilité avec les conditions-cadre générales et les autres objectifs d'encouragement. Il était primordial d'éviter les conflits entre les différents objectifs. Il en découle les résultats suivants, divisés en fonction des principaux objectifs.

#### **5.2.1. Approvisionnement en logements des groupes financièrement et socialement défavorisés (construction de logements locatifs)**

Dans ce domaine, il convient de distinguer le problème de l'accès au marché et celui de la solvabilité insuffisante. La CFCL est d'avis que différents groupes de demandeurs, tels que les étrangers ou les personnes handicapées, sont discriminés lors de la recherche et de l'utilisation des habitations. En outre, la CFCL part de l'hypothèse qu'à l'avenir également les besoins p. ex. des familles avec enfants, des personnes âgées ou des jeunes, ne peuvent pas être suffisamment satisfaits. Les personnes et ménages sans travail ou avec un revenu limité, mais souvent aussi les bénéficiaires de prestations des assurances sociales ne disposent pas de moyens suffisants.

Compte tenu de ces déficits, le futur encouragement doit se concentrer sur les objectifs partiels suivants dans le domaine des logements locatifs:

- satisfaire aux besoins particuliers,
- garantir des loyers abordables,
- assurer un rôle d'intermédiaire entre bailleurs et demandeurs de logements et l'encadrement des habitants.

#### **5.2.2. Encouragement de l'acquisition de logements en propriété à prix avantageux**

La CFCL est d'avis que ce sont notamment le manque de capital propre, les charges initiales trop élevées pour les jeunes ménages ainsi que les charges globales trop importantes qui empêchent une plus large diffusion de la propriété de logements. Le futur encouragement de l'accession à la propriété devrait dès lors se concentrer sur les possibilités facilitant l'acquisition de logements en propriété à prix avantageux dans les nouvelles constructions et les logements existants. Par ailleurs, un objectif important, notamment dans les régions urbaines, est une plus large diffusion de formes mixtes entre la location et la propriété.

#### **5.2.3. Rénovation des logements et réhabilitation des quartiers**

Une série de problèmes partiels sont à la base de cet objectif. En font partie les différences d'attrait entre les centres urbains et les autres communes de l'agglomération, la substance de l'habitat négligée notamment dans les régions périphériques et les centres urbains, des structures d'habitat trop peu diversifiées dans les régions urbaines ou le départ des habitants des régions périphériques. Tandis que la majorité des membres du groupe d'experts et des représentants cantonaux consultés s'exprimait pour un véritable encouragement en faveur des villes et des quartiers, un engagement spécifique dans ces domaines était controversé au sein de la CFCL. Notamment en raison des restrictions financières fixées dans les conditions-cadre, un "programme d'encouragement des villes" n'entre pas en ligne de compte pour la CFCL. Elle recommande de regrouper les moyens déjà disponibles et de mieux coordonner les activités en cours en matière d'urbanisme dans les différents domaines politiques. Il était cependant incontesté qu'il existe un besoin d'agir dans le domaine du cadre de vie général et des rénovations de logements. Ainsi, la future politique d'encouragement devrait se référer aux objectifs partiels suivants:

- soutenir les rénovations de logements socialement supportables,
- donner des impulsions à la réhabilitation des villes et quartiers ainsi qu'améliorer la qualité des espaces extérieurs.



#### **5.2.4. Renforcement des maîtres d'ouvrage et organisations de la construction de logements d'utilité publique**

À l'avenir également, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique devront jouer un rôle important dans la réalisation de la politique et ce tant dans le domaine des logements locatifs que dans celui des logements en propriété. Ce sont surtout eux qui sont aujourd'hui confrontés à des conditions de financement difficiles. Au traditionnel manque de moyens propres s'ajoutent depuis quelque temps les problèmes du financement à long terme par des moyens étrangers. La CFCL regrette le faible nombre de nouvelles fondations de maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Elle est d'avis que de nombreux maîtres d'ouvrage d'utilité publique font preuve d'un manque de professionnalisme en ce qui concerne la gestion et la location de leurs logements. Pour combler toutes ces lacunes, la CFCL recommande d'axer le soutien sur les objectifs partiels suivants:

- encourager les organisations faîtières dans le sens d'une aide à l'entraide,
- encourager les maîtres d'ouvrage d'utilité publique,
- renforcer les instruments de financement spécifiques,
- améliorer les compétences, professionnaliser.

#### **5.2.5. Amélioration des bases fondamentales de connaissance et de décision**

En ce qui concerne l'élaboration de bases de connaissance et de décision, la CFCL recommande une observation permanente du marché organisée et coordonnée par la Confédération. Les effets des changements sociaux et économiques sur le logement, notamment sur la demande et l'offre, sont très divers, mais souvent inconnus. Par ailleurs, il existe toujours des lacunes dans les connaissances des interrelations du marché. Les décisions politiques doivent pouvoir s'appuyer sur des données et autres informations sûres. Les idées novatrices dans le secteur du logement n'arrivent souvent pas jusqu'au stade de la réalisation. De nombreux acteurs sur le marché ne peuvent pas encore se référer suffisamment aux informations et outils auxiliaires. Enfin, il est également important d'examiner périodiquement les effets des interventions étatiques.

La CFCL considère par ailleurs les informations de l'étranger comme importantes, le flux des informations devant cependant aller dans les deux sens. Dans les "pays en voie de transformation" en Europe centrale et de l'est, le secteur du logement subit des changements en profondeur. Ces pays ont besoin de beaucoup de savoir-faire, de modèles et d'informations concernant les expériences faites avec l'approvisionnement en logements

dans le système de l'économie de marché. Il en va de même des pays en voie de développement; eux aussi ont besoin d'informations très diverses.

Les principaux objectifs partiels peuvent dès lors être résumés comme suit:

- améliorer les informations sur le marché,
- améliorer les aides à la prise de décision,
- améliorer l'échange d'informations au niveau international,
- améliorer la formation et le perfectionnement dans le domaine de "l'économie immobilière".

#### **5.2.6. Autres objectifs**

En plus de ces objectifs principaux et secondaires, la CFCL a fixé deux "autres objectifs". Ils ne se réfèrent pas directement à la future politique d'encouragement, mais aux conditions-cadre déterminantes pour un développement favorable du logement, qui ne sont souvent pas de la compétence de la Confédération.

- les améliorations en matière de politique foncière.
- l'adaptation de l'aménagement du territoire aux nouveaux besoins.



## Mesures

On vient de le voir, les conditions-cadre économiques, sociales et politico-financières ainsi que la situation sur les marchés du logement ont considérablement changé ces derniers temps. Ces changements influencent la définition des objectifs en matière de politique du logement. Les préoccupations traditionnelles sont moins importantes ou ont été transformées, de nouveaux objectifs ont été ajoutés. Est-ce que les actuels instruments sont appropriés pour atteindre ces objectifs? Est-ce qu'ils sont encore admissibles compte tenu des conditions modifiées en matière de politique financière? Pour répondre à ces questions, la CFCL a vérifié pour chaque objectif l'aptitude des aides existantes au niveau fédéral. Ensuite, elle a étudié les solutions alternatives pratiquées en Suisse et à l'étranger et a examiné leur utilité. Pour chaque domaine, des mesures ont été formulées et brièvement motivées. L'accent a été mis sur la politique du logement de la Confédération au sens étroit. De plus, il est renvoyé aux autres mesures dont la compétence incombe à la Confédération ainsi qu'aux possibilités des cantons et des communes, à l'attention desquels des recommandations ont été formulées.

## **6.1. Approvisionnement en logements des groupes financièrement et socialement défavorisés**

### **6.1.1. Évaluation de l'instrument actuel au niveau fédéral**

Actuellement, pour garantir l'approvisionnement en logements des groupes financièrement et socialement défavorisés, la Confédération applique essentiellement les aides selon la LCAP ainsi que les contributions aux loyers dans le cadre des prestations complémentaires à l'AVS/AI.

#### **Le système de l'abaissement du loyer selon la LCAP**

Comme il ressort du chapitre 4, l'encouragement LCAP est terni par différents aspects négatifs qui sont étroitement liés à la crise immobilière et à la conjoncture défavorable des derniers temps. Ainsi, il faut veiller à ne pas rejeter l'encouragement tout entier. En principe, dans une économie avec une croissance à long terme, il serait aujourd'hui encore approprié de baser le système d'encouragement sur ce critère. Ainsi, l'abaissement de base en tant que tel n'est pas simplement faux. Si la CFCL recommande tout de même de s'écarter de cette forme de soutien, ce ne sont pas les insuffisances générales du système qui en sont responsables, mais plutôt d'autres causes.

- Un système avec des loyers augmentant périodiquement est difficilement compatible avec le soutien des couches de la population dont les problèmes liés au loyer sont extrêmes. Les personnes âgées et handicapées sont particulièrement représentées dans ce groupe. Elles ne peuvent pas s'attendre à une amélioration de leur revenu. Il en va de même des employés à faible revenu. Des exemples de l'étranger montrent que même une conjoncture positive à long terme n'a pas obligatoirement pour conséquence une amélioration de la situation de l'emploi et du revenu de toutes les couches de la population. Il y aura toujours des ménages dont le revenu est trop bas par rapport aux loyers.
- Le modèle de l'abaissement de base est axé de manière unilatérale sur la croissance. Il ne permet pas de réagir de manière flexible aux effondrements de prix.
- La liaison entre l'aide à la pierre et l'aide à la personne n'aboutit pas dans tous les cas à des résultats satisfaisants. Dans certaines situations, des abaissements supplémentaires peuvent être obtenus sans qu'il existe objectivement un réel besoin. Cela s'explique par le fait que seules les conditions de revenu et de fortune sont déterminantes pour avoir droit à



cet abaissement, mais pas l'impossibilité de supporter le loyer. Notamment dans le domaine de l'encouragement des rénovations, il peut arriver qu'un loyer en réalité supportable est réduit par des abaissements supplémentaires.

- Si la Confédération doit amortir les avances, ces dernières deviennent de véritables subventions en faveur d'un groupe pour lequel elles n'avaient pas été prévues.
- Lorsque la situation du marché permet de choisir, les locataires ne sont pas intéressés à conclure un bail prévoyant des hausses du loyer.
- Souvent, les bénéficiaires ne remboursent pas les avances conformément aux dispositions contractuelles. Les rappels sont fréquents et les menaces de vente ne sont pas rares, ce qui occasionne d'importants frais de contrôle et administratifs.
- Pour différentes raisons, les banques ont une attitude négative à l'égard de l'encouragement par la LCAP.

Malgré cette évaluation négative, certains principes de la "période LCAP" devront être repris dans la future politique comme éléments déterminants. En font partie les exigences de qualité liées à l'encouragement ainsi que la flexibilité. Il convient donc d'adapter dans la mesure du possible les aides aux possibilités économiques des différents groupes cible.

### **Prestations complémentaires à l'AVS / AI**

Aujourd'hui, la Confédération participe dans le cadre de l'Assurance vieillesse, survivants et invalidité pour environ un cinquième aux prestations complémentaires (PC) en faveur des personnes et ménages dont les rentes et autres revenus sont inférieurs au minimum vital. En 1998, les personnes vivant seules et dont les dépenses (minimum vital, loyer, caisse maladie) étaient supérieures au revenu avaient droit à ces prestations. En 1998, le minimum vital des personnes vivant seules s'élevait à 16'290 fr., celui des couples à 24'435 fr. Les personnes vivant seules pouvaient consacrer au loyer au maximum 12'000 fr., les couples 13'800 fr. Selon les expériences, environ 10 % seulement des bénéficiaires font valoir leur droit au montant maximum. En 1997, des PC ont été payées dans quelque 167'000 cas, c'est-à-dire qu'un rentier sur sept a bénéficié de cette prestation. Dans quelque 93'000 cas, le loyer a été pris en considération (pas de loyer pour les pensionnaires). Des quelque 2 mia. de francs qui ont été payés en 1997 à titre de prestations complémentaires, les subsides aux loyers s'élevaient à environ 640 mio. de francs, soit presque un tiers.

### **6.1.2. Solutions alternatives pratiquées en Suisse et à l'étranger**

Dans certains cantons et communes, il existe aujourd'hui déjà des aides à la personne. Par ailleurs, dans le cadre de l'aide sociale (assistance publique), des subsides aux loyers sont payés par les cantons et les communes. Ni le chiffre absolu de bénéficiaires, ni le montant global des prestations d'assistance pour toute la Suisse ne sont connus. Gerheuser (1993) a estimé que le nombre de bénéficiaires de prestations dont le loyer (trop) élevé était aussi déterminant pour qu'elles fassent appel à l'aide sociale se situait entre 45'000 et 60'000 personnes ou ménages.

Dans certains cantons tels que Genève et Zurich, l'encouragement est réalisé par différentes formes d'aide à la pierre (prêts, cautionnements, contributions à fonds perdu).

Au-delà de nos frontières, dans différents pays européens, les aides à l'objet ont plutôt été réduites ces derniers temps, tandis que les prestations versées aux personnes ont été augmentées et mieux ciblées (Favarger et al. 1998).

Des aides à la personne conçues de différentes manières et en partie également pour divers groupes cibles sont appliquées en Allemagne, en Autriche, en France, au Danemark, en Espagne, aux Pays-Bas et en Suède. La majorité de ces pays applique par ailleurs des mesures relatives aux objets, que ce soit sous forme d'allègements fiscaux accordés aux maîtres d'ouvrage (Allemagne) ou de prêts à taux d'intérêt favorable octroyés aux particuliers et maîtres d'ouvrage d'utilité publique (Danemark, France, Suède, Pays-Bas). Enfin, la Finlande et la Norvège appliquent exclusivement des aides à la pierre (subsides aux intérêts, prêts à taux d'intérêt favorable).

En plus d'un renforcement de l'aide à la personne, on peut constater dans le contexte européen que les tâches de la politique d'approvisionnement sont de plus en plus confiées aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, ces derniers étant soutenus en conséquence. Les aides particulières accordées à la construction de logements d'utilité publique sont liées aux objets et comprennent notamment des cautionnements, des prêts, des subsides aux intérêts et des primes de construction. Dans des cas isolés, les pouvoirs publics participent au capital de maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou soutiennent des projets de construction d'utilité publique par l'attribution de terrains à bâtir. En outre, différents pays tentent des expériences avec de nouvelles formes de collaboration entre les pouvoirs publics et les maîtres d'ouvrage d'utilité publique en tant que partenaires (p. ex. mandats de prestations).



Compte tenu des expériences de l'étranger, la CFCL a examiné la possibilité d'introduire des subsides au loyer au niveau fédéral et comparé à cet effet les caractéristiques de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne.

	Aide à la pierre	Aide à la personne
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les besoins financiers peuvent être limités</li> <li>- Le remboursement est assuré</li> <li>- L'offre peut être influencée qualitativement et spatialement</li> <li>- Les efforts administratifs peuvent être minimisés</li> <li>- Les objectifs sont contrôlables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'aide peut être ciblée</li> <li>- Il existe un droit général</li> <li>- La mobilité des habitants reste intacte</li> </ul>
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des occupations non souhaitées sont possibles</li> <li>- Les frais d'investissement sont peut-être plus élevés</li> <li>- Certains groupes de demandeurs risquent d'être avantagés</li> <li>- Entrave à la mobilité</li> <li>- Des personnes qui ne font pas partie des groupes cible peuvent en bénéficier</li> <li>- La formation de ghettos sociaux n'est pas exclue</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Frais administratifs relativement élevés</li> <li>- Besoins financiers incertains</li> <li>- Risque d'augmentation des prix en cas de marchés tendus</li> </ul>

Après avoir comparé les avantages et les inconvénients, la CFCL est arrivée à la conclusion que dans le cadre du futur encouragement, une plus grande importance devra être accordée aux aides à la personne. Une majorité des membres du groupe d'experts ainsi que les représentants des organisations de locataires au sein de la CFCL se sont exprimés en faveur de l'introduction, dans toute la Suisse, de subsides aux loyers allant au-delà des prestations complémentaires. Au sein de la CFCL elle-même, pour différentes raisons, l'engagement fédéral n'a pas réuni l'approbation de la majorité. Compte tenu de leur caractère subsidiaire, les subsides aux loyers doivent être de la compétence des cantons et des communes où elles peuvent être le mieux coordonnées avec d'autres aides sociales selon les besoins. De même, une loi-cadre fédérale qui obligerait les cantons à introduire des aides à la personne - avec la participation financière de la Confédération - n'entre pas en ligne de compte, car une telle solution serait contraire aux principes de la nouvelle péréquation financière. Par ailleurs, une aide à la personne avec un droit général nécessiterait des moyens financiers

relativement élevés, ce qui est contraire aux conditions-cadre du futur encouragement mentionnées ci-dessus.

### 6.1.3. Recommandations de la Commission

#### Satisfaction des besoins particuliers en matière d'habitat

*Mesure:*

Par des prêts liés aux objets, la Confédération soutient les maîtres d'ouvrage construisant ou rénover des habitations pour des personnes aux besoins spécifiques. Dans des cas particuliers, des cautionnements devront compléter cette mesure. Par ailleurs, la Confédération doit avoir la possibilité de participer au capital de maîtres d'ouvrage offrant des logements pour ces groupes.

*Explication:*

Les problèmes structurels d'approvisionnement ne peuvent être atténués que par des offres adéquates. De telles offres sont nécessaires pour les groupes ayant des besoins spécifiques en matière de construction (p. ex. logements conformes aux personnes à mobilité réduite, grands logements), pour des personnes et ménages avec un besoin supplémentaire de prestations d'encadrement (p. ex. Spitex, habitat accompagné), pour des demandeurs ayant des idées non conformes concernant le type de la cohabitation et pour celles qui, en raison de leur nationalité, leur situation de travail ou pour d'autres raisons, sont discriminées sur le marché. Par des prêts, la Confédération doit soutenir la mise à disposition d'offres conformes aux besoins spécifiques. Il convient d'examiner plus en détail si l'abaissement doit se faire par des intérêts échelonnés ou plutôt par des subsides ciblés. Les prestations de la Confédération doivent être liées à un mandat d'approvisionnement précis. Le but de l'encouragement doit déployer ses effets à long terme, ce qui peut être garanti éventuellement par une mention au Registre foncier. Notamment les maîtres d'ouvrage d'utilité publique devraient pouvoir bénéficier de ce type d'encouragement, il est toutefois ouvert à tous ceux qui respectent les conditions et objectifs de l'encouragement de la Confédération.

Par la participation au capital de certains maîtres d'ouvrage, la Confédération peut exercer une influence sur leur politique et faire part de ses idées. Les participations au capital devraient se limiter à des cas isolés et ne pas dépasser le cadre actuel.



**Mesure:**

Afin d'inciter les maîtres d'ouvrage à réaliser des objets innovateurs et des rénovations exemplaires pour personnes ayant des besoins spécifiques, la Confédération leur accorde son soutien. Elle devrait par ailleurs pouvoir participer au capital de maîtres d'ouvrage innovateurs.

**Explication:**

La délimitation de cette mesure par rapport à la précédente est floue. En établissant une liste séparée, la CFCL veut souligner l'importance des projets pilotes et solutions exemplaires pour la future politique. Un certain montant devrait être destiné chaque année à la réalisation de projets innovateurs. Pour ces aides, il convient de fixer des conditions similaires à celles de la première mesure, à savoir l'octroi de prêts ou la participation aux projets spécifiques et l'adaptation des intérêts aux besoins spécifiques. Il convient par ailleurs d'examiner plus en détail si les moyens pourraient éventuellement être attribués sur la base d'un concours. L'aide s'adresse en premier lieu, mais pas exclusivement, aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. En font partie également ceux qui achètent de manière ciblée des vieux logements à prix avantageux dans le but de les conserver pour des locataires ayant des besoins spécifiques.

**Garantir des loyers supportables****Mesure:**

La Confédération transmet le savoir-faire aux cantons et communes désireux de verser des subsides aux loyers. Il coordonne et évalue de telles aides.

**Explication:**

La CFCL est d'avis que des subsides aux loyers constituent le meilleur moyen pour soutenir les ménages dont les problèmes d'habitation sont exclusivement d'ordre financier. Par l'aide à la personne, un seul instrument permet d'atteindre simultanément les objectifs de la politique du logement et de la politique sociale. Le premier objectif consiste à garantir aux ménages financièrement défavorisés un approvisionnement adéquat, le second tend à éviter que les ménages, en raison de charges locatives élevées, se trouvent dans une situation financière précaire ou tombent dans l'indigence.

Comme il a déjà été dit, diverses raisons s'opposent à une aide à la personne de la part de la Confédération. L'introduction d'une telle aide de-

vrait, selon l'avis de la majorité des membres de la CFCL, incomber aux cantons. La Confédération devrait se limiter à élaborer des modèles ou règlements types, procéder à des estimations de coûts, analyser les expériences et mettre les résultats à la disposition des cantons. Des travaux y relatifs sont d'ores et déjà en cours.

### Recherche de logements et encadrement

*Mesure:*

Par des prêts à taux d'intérêt favorable, des contributions aux frais d'exploitation et éventuellement par des participations, la Confédération soutient des organisations mettant des logements à disposition des personnes pour lesquelles l'accès au marché libre est impossible pour différentes raisons.

*Explication:*

Même si l'offre de logements est très large, il y a toujours des personnes et ménages qui ne trouvent pas de logement, car ils ne sont pas pris en considération dans l'attribution des logements, entre autres en raison du fait que le bailleur craint leur insolvabilité, des conflits avec les voisins ou une trop forte usure du logement. De ce groupe font partie souvent les étrangers dont la culture est très différente de celle de la Suisse, mais également les personnes sortant de prison ou les consommateurs de drogues. La construction de logements spécifiquement pour ce groupe cible serait non seulement une solution trop coûteuse, mais encouragerait en plus la formation de ghettos.

Les bailleurs seraient plus facilement disposés à louer leurs logements aux personnes faisant partie des groupes à problèmes, si des tiers assuraient, moyennant garantie, le paiement ponctuel du loyer et/ou qui, par leur encadrement, aideraient à éviter ou à résoudre des conflits. L'aide aux groupes défavorisés n'est pas une prestation de service usuelle, raison pour laquelle elle doit être soutenue financièrement.

Il existe en Suisse quelques institutions de ce type qui jouent un rôle d'intermédiaire. Elles devraient se réunir dans une organisation faîtière avec laquelle la Confédération pourrait conclure un mandat de prestations comme elle le fait avec les organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique. Des aides pourraient par ailleurs être fournies par les cantons et les communes dans lesquels ces institutions exercent leur activité principale.



#### **6.1.4. Possibilités d'agir des cantons et des communes**

En rapport avec la garantie de loyers supportables, il est recommandé aux cantons et communes d'examiner si les contributions aux loyers sont appropriées. La Confédération peut avoir la fonction de conseillère et de coordinatrice.

Les cantons et les communes peuvent le mieux contribuer à atténuer les problèmes d'approvisionnement structurels par l'attribution de terrains en droit de superficie, par la location de logements ou par la construction de logements par les pouvoirs publics. La mise à disposition de réserves d'espace habitable par les pouvoirs publics occasionne à long terme souvent moins de dépenses que le soutien financier dans le cadre de l'assistance publique accordée aux ménages pour un hébergement coûteux. L'octroi de terrains en droit de superficie aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique et le soutien accordé aux services d'intermédiaire entre bailleurs et locataires constituent des prestations supplémentaires.

## **6.2. Encouragement de l'acquisition de logements en propriété à prix avantageux**

### **6.2.1. Évaluation de l'instrument actuel au niveau fédéral**

Actuellement, la Confédération encourage l'acquisition de logements et de maisons en propriété par trois ensembles de mesures:

- Aides selon la LCAP
- Financement de la propriété de logements par les moyens du 2<sup>e</sup> pilier
- Allégements fiscaux pour l'épargne-logement moyennant le pilier 3a

#### **Encouragement de la propriété par la LCAP**

En principe, la CFCL considère comme exactes les conclusions de l'évaluation terminée en 1992 concernant l'encouragement de l'accession à la propriété par la Confédération. La LCAP s'est avérée judicieuse en tant qu'aide au départ. Aujourd'hui encore, des moyens propres insuffisants et des charges initiales trop élevées constituent les obstacles majeurs à l'acquisition de logements en propriété. Ces obstacles peuvent être réduits par des cautionnements et des avances remboursables. Par rapport à la construction de logements locatifs, le risque pour la Confédération est nettement moins élevé. De nombreux propriétaires renoncent à l'aide

LCAP après quelques années déjà et remboursement les avances. Ainsi, ils ne sont pas intégrés pendant toute la durée (25 à 30 ans) au système d'encouragement.

La CFCL rejette l'idée des contributions à fonds perdu sous la forme d'abaissements supplémentaires tels qu'ils ont été versés jusqu'à présent. Les expériences montrent que les propriétaires de logements peuvent à long terme s'attendre à une augmentation de la valeur de l'habitation. Le soutien sous forme de contributions à fonds perdu accordées aux ménages dont les moyens financiers sont relativement faibles comporte un important risque pour la Confédération. Par ailleurs, quelques cas individuels sont soutenus relativement généreusement par les abaissements supplémentaires et ainsi traités de manière préférentielle par rapport à d'autres.

### **Encouragement de la propriété par les moyens du 2<sup>e</sup> pilier**

Depuis la mise en vigueur en 1985 de la Loi fédérale sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle, il existe un deuxième instrument permettant de soutenir l'acquisition de logements en propriété. Les moyens de la prévoyance professionnelle peuvent aussi être utilisés pour l'achat de parts sociales de coopératives. En règle générale, le montant maximum pouvant être retiré ou donné en gage est égal aux prestations de libre passage. De nombreuses personnes ont fait usage de cette possibilité, notamment du retrait prématuré. Alors qu'en 1995, dans quelque 19'000 cas, plus de 1,2 mia. de francs ont été retirés prématurément, c'était en 1996 déjà près de 25'000 propriétaires qui ont investi dans l'acquisition de logements quelque 1,5 mia. de francs de leur capital de prévoyance vieillesse. En 1997, ces retraits anticipés ont à nouveau diminué au niveau de 1995. En 1998, la tendance était à nouveau à la hausse. Au cours du premier semestre, presque 13'000 assurés ont retirés quelque 830 mio. de francs.

Les premières évaluations ont montré que les montants retirés prématurément sont environ six fois supérieurs à ceux mis en gage et que plus de la moitié des personnes retirant les fonds du 2<sup>e</sup> pilier utilisent ces derniers pour amortir des hypothèques et non pas pour acquérir un logement. Parmi les acquéreurs d'un logement, on trouve également des bénéficiaires d'aides selon la LCAP dont le capital propre nécessaire provient du 2<sup>e</sup> pilier.



**Avantages fiscaux pour l'épargne-logement du pilier 3a**

Depuis le 1er janvier 1990, il existe une autre mesure d'encouragement qui consiste à utiliser l'épargne accumulée sous forme de pilier 3a pour acquérir un logement en propriété ou amortir les hypothèques qui grèvent l'immeuble.

**Réglementations fiscales pour les propriétaires de logements et maisons**

Du point de vue fiscal, la Confédération permet de déduire les intérêts débiteurs ainsi que les frais d'entretien. Bien qu'en même temps la valeur locative soit imposable en tant que revenu en nature, cette réglementation réduit en fin de compte le revenu imposable, notamment pour les nouveaux acquéreurs dont l'endettement est important. Il faut aussi considérer que le remboursement des hypothèques n'est pas intéressant. Toutefois, les ménages propriétaires de leur logement, dont l'endettement est élevé, sont sensibles aux fluctuations des taux d'intérêt hypothécaires, ce qui relativise l'idée d'une plus grande indépendance liée à la propriété du logement. Une dette hypothécaire moins élevée aurait tendance à réduire la pression politique sur les intérêts hypothécaires.

Le 7 février 1999, le peuple suisse s'exprimera sur l'initiative "Propriété pour tous". Cette initiative demande différents allègements fiscaux en vue d'encourager et de maintenir la propriété de logements; ainsi elle exige notamment une réduction de la valeur locative et des allègements fiscaux de l'épargne-logement et du retrait des moyens de la prévoyance pour l'acquisition de logements en propriété. Le résultat de cette votation montrera quel importance les citoyens et citoyennes accordent à cette forme d'encouragement de la propriété.

**6.2.2. Solutions alternatives pratiquées en Suisse et à l'étranger**

Certains cantons encouragent l'accession à la propriété de logements par leurs propres instruments ou par des "lois complémentaires" à la LCAP. Ainsi, par exemple, le canton de Zurich verse des contributions à fonds perdu pendant une durée de huit ans. En plus, ce canton accorde des cautionnements, pour autant que la commune paie de son côté une contribution. Les lois complémentaires à la LCAP comprennent notamment des abaissements supplémentaires plus élevés avec des limites de coûts souvent inférieures (TI, VS). Depuis 1996, le canton de Lucerne n'accorde ses aides complémentaires à la LCAP plus que pour l'acquisition de logements en propriété.

En plus des aides financières proprement dites, il existe dans plusieurs cantons des allègements fiscaux. Certains cantons, tels que Bâle-Campagne ou Genève, disposent de modèles d'encouragement de l'épargne-logement. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, ce sont notamment les réductions généralisées de la valeur locative qui sont intéressantes. De telles réglementations existent dans les cantons suivants: ZH, UR, SZ, ZG, GR, TI, VD et GE. Les cantons de Bâle-Ville et d'Argovie favorisent la propriété de logements par une fixation favorable de la valeur locative. Dans le canton de Berne, l'impôt sur le gain immobilier en cas d'acquisition d'un logement initialement loué est peu élevé. À l'exception du canton de Genève qui n'autorise que la déduction des intérêts débiteurs, tous les cantons permettent de déduire du revenu aussi bien les intérêts débiteurs que les frais d'entretien. En ce qui concerne l'imposition de la fortune, il convient notamment de mentionner le calcul avantageux de la valeur fiscale, comme il est pratiqué dans les cantons AG, BL, BS, BE, GL, SO et VS.

Dans le contexte européen, il existe une large palette de mesures encourageant la propriété de logements. La majorité des pays européens connaissent, comme aide directe, une combinaison de l'aide à la pierre et de l'aide à la personne. Cette dernière peut être payée en fonction du revenu, ce qui est le cas p. ex. en Allemagne (Wohngeld), ou elle se concentre sur certains objets (France) ou segments du marché (Grande Bretagne). En règle générale, les aides à l'objet sont accordées sous forme de prêts, de subsides aux intérêts, de contributions aux frais d'investissement et en partie de la vente de terrains ou de logements des pouvoirs publics à des prix réduits. En outre, la majorité des pays connaissent un droit de préemption des locataires en cas de transformation des logements locatifs en logements en propriété.

En ce qui concerne l'encouragement indirect de l'accession à la propriété de logements, il convient de mentionner, d'une part, les allègements fiscaux et, d'autre part, le soutien à la formation de capital par l'État. Le plus important instrument d'encouragement fiscal est la possibilité de déduire les intérêts débiteurs - dans de nombreux pays sans addition de la valeur locative. Dans plusieurs pays, p. ex. en Allemagne et en France, le soutien de l'épargne-logement constitue un élément central de l'encouragement de l'accession à la propriété de logements.

Ces derniers temps, dans différents pays, les formes de propriété de type communautaire ont été soutenus plus fortement, ce qui permet aussi à des ménages moins fortunés de devenir propriétaires de leur habitation. Les allègements fiscaux pour la propriété de logements ont par contre été plutôt réduits.



### 6.2.3. Recommandations de la Commission

*Mesure:*

La Confédération encourage l'accession à la propriété par l'octroi d'arrière-cautionnements aux coopératives de cautionnement hypothécaire soutenant l'accession à la propriété de logements, à la fondation desquelles elle a participé. Ces coopératives de cautionnement hypothécaire cautionnent les hypothèques et versent des avances en vue de réduire les charges initiales. Par ailleurs, la Confédération renforce ces coopératives par une participation à leur capital et à leurs frais d'exploitation. Les coopératives de cautionnement hypothécaire devraient prioritairement soutenir la transformation de logements locatifs en logements en propriété et la construction de logements notamment pour les ménages-seuil.

En complément aux mesures d'encouragement en matière de politique du logement au sens strict, la CFCL propose de modifier le droit réel en vue d'une plus large diffusion de forme mixtes entre la location et la propriété. Par ailleurs, elle recommande l'étude d'un changement de système en ce qui concerne l'imposition de la valeur locative ainsi qu'une révision de la Loi fédérale sur l'harmonisation fiscale permettant aux cantons de conserver une certaine marge de manoeuvre pour accorder des allègements fiscaux de l'épargne-logement.

*Explication:*

La CFCL est arrivée à la conclusion que de manière générale, l'encouragement de l'accession à la propriété de logements selon la législation actuellement en vigueur s'est avéré judicieux et que ses principes devraient être maintenus. La mise en pratique de l'encouragement, c'est-à-dire l'octroi de cautionnements pour des hypothèques et le versement d'avances, devrait cependant se faire intégralement par le biais des coopératives de cautionnement hypothécaire, la Confédération accordant uniquement un arrière-cautionnement. Afin que les coopératives soient en mesure de mettre en pratique de manière efficace et avantageuse la tâche qui leur a été transmise, leur base de capital doit être renforcée et une partie des frais d'exploitation doit être prise en charge.

Pour les raisons suivantes, l'accent de l'encouragement a été mis sur la transformation de logements loués en logements en propriété: une augmentation significative du taux de logements en propriété ne peut être réalisée que par des mesures à l'intérieur du parc existant. En même temps, il conviendrait d'encourager en premier lieu des objets à prix avantageux afin

de permettre notamment aux ménages-seuil d'acquérir un logement en propriété.

L'encouragement de l'acquisition de logements existants est favorisé par la concentration de l'aide fédérale sur les conversions de logements locatifs en logements en propriété. Le droit de préemption en faveur des locataires, comme il est pratiqué dans de nombreux pays européens, pourrait également être une mesure utile. La majorité des membres de la CFCL a toutefois rejeté une telle recommandation; en effet, par le passé déjà, des interventions identiques n'ont pas abouti.

La création de nouvelles dispositions légales en matière de propriété du logement dans les régions urbaines constitue une condition importante pour renforcer l'activité de conversion. On recommande la modification du droit réel dans le sens que l'acquisition d'un logement pourrait être réalisée indépendamment de la propriété resp. de la participation à l'infrastructure commune ("petite propriété"). Cette solution présente les avantages suivants: le prix est inférieur à celui de la propriété par étages traditionnelle, et les dépenses liées à la gestion ainsi que la répartition des frais incombent aux tiers, l'investisseur restant propriétaire de l'infrastructure (Dürr et al. 1998).

La loi fédérale sur l'harmonisation fiscale restreint la marge de manoeuvre en matière de politique fiscale des cantons. L'encouragement de l'accession à la propriété par des modèles cantonaux d'épargne-logement ne sera plus possible, ce qui peut être interprété comme une contradiction par rapport à l'art. 111, al. 4 de la nouvelle Constitution fédérale. Cet article stipule que: "en collaboration avec les cantons, [la Confédération] encourage la prévoyance individuelle, notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété". Une révision de la Loi fédérale sur l'harmonisation fiscale devrait autoriser les cantons à poursuivre leurs modèles actuels d'épargne-logement et d'en créer de nouveaux. Par ailleurs, la CFCL est favorable à l'étude d'un changement de système au niveau de l'imposition de la valeur locative et la déduction des intérêts débiteurs.

#### **6.2.4. Possibilités d'agir des cantons et des communes**

Comme c'est le cas dans le domaine des logements locatifs, l'aide à la personne incombe aux cantons. La CFCL est d'avis que l'aide à la personne n'est pas judicieuse au niveau fédéral en tant qu'instrument d'encouragement de l'accession à la propriété. Les actuels abaissements supplémentaires ont en partie été versés pour encourager des ménages fi-



nancièrement trop peu stables. Ils ont abouti à des problèmes nécessitant parfois même la réalisation forcée. Par ailleurs, les différentes régions ont fait appel à ces aides de manière très variée et, dans des régions urbaines à niveau de prix élevé, elles n'ont pas pu être accordées.

Bien que la politique de la propriété, en raison de l'importance accordée à l'épargne en Suisse, se base sur un encouragement pendant la phase de remboursement, donc après l'acquisition de la propriété, les membres de la Commission considèrent comme judicieux l'encouragement de la formation de capital par des modèles d'épargne-logement pour les ménages qui ne souhaitent acquérir un logement qu'à moyen ou long terme et ne disposent pas encore des réserves nécessaires. Au niveau fiscal, l'introduction de modèles d'épargne-logement peut déclencher une plus grande diffusion de la propriété.

Les frais liés au transfert de la propriété constituent un obstacle de moindre importance à l'acquisition de logements en propriété; toutefois, des mesures cantonales dans ce domaine - p. ex. une diminution de l'impôt sur les mutations ou une réduction de l'impôt sur le gain immobilier - peuvent faciliter l'acquisition de logements. Enfin, en octroyant des terrains en droit de superficie, les communes peuvent réduire les frais dans une première phase et réserver en même temps des terrains en vue d'un développement à long terme.

### **6.3. Rénovation de logements et réhabilitation de quartiers**

#### **6.3.1. Évaluation de l'actuel instrument au niveau fédéral**

La politique fédérale connaît quatre instruments encourageant la rénovation de logements et de quartiers :

- les aides spéciales concernant l'amélioration des conditions d'habitat dans les régions de montagne,
- les aides à la rénovation selon la LCAP,
- les programmes particuliers d'investissement,
- les mesures et programmes spécifiques permettant d'améliorer les conditions-cadre de la rénovation.

### **Amélioration des conditions d'habitat dans les régions de montagne**

Les premières mesures pour améliorer les conditions d'habitat dans les régions de montagne datent du début des années cinquante. En 1970, les Chambres fédérales ont adopté une loi fédérale y relative. Entre-temps, le Parlement a adapté les bases légales à différentes reprises et prolongé la durée de l'action. La dernière prolongation a été prononcée en 1991, prolongeant l'action jusqu'à la fin de l'année 2000.

Le but de la Loi fédérale du 20 mars 1970 consiste à améliorer la qualité de l'habitat de la population vivant dans des régions de montagne et à contribuer ainsi à réduire l'exode de cette population vers les régions de plaine, donc à maintenir une occupation de l'ensemble du territoire. Par ailleurs, cette aide comporte un aspect économique: elle devrait permettre à l'artisanat local de réaliser un revenu.

Le soutien de la Confédération suppose des prestations cantonales, et dans certains cantons, des prestations des communes. L'ampleur de cette participation dépend de la capacité financière des cantons en question. L'aide est apportée sous forme de contributions à fonds perdu aux frais d'investissement, la participation de la Confédération se situant, selon le canton, entre 10 % et 45 % des frais d'investissement. Les contributions des cantons et des communes permettent de couvrir au maximum 75 % des frais de rénovation. Seuls les ménages dont la situation financière est difficile peuvent bénéficier de cette aide.

Cette loi a permis la rénovation de quelque 800 logements ou maisons par an en moyenne. Ces derniers temps, les crédits annuels ont été régulièrement réduits. En 1998, 5 mio. de francs pouvaient être accordés, alors qu'en 1994 le montant disponible s'élevait encore à plus de 18 mio. de francs.

Dans une évaluation faite à la demande de l'Office fédéral du logement (OFL), l'application et les effets de cette mesure sont considérés comme positifs (Deschenaux et al. 1998). Selon cette étude, l'encouragement de l'amélioration des conditions d'habitat dans les régions de montagne est une mesure fédérale conforme aux objectifs et efficace. Toutefois, il n'est actuellement pas prévu de la poursuivre au niveau fédéral au-delà de l'an 2000. En vue de la réorganisation de la péréquation financière, les cantons devront décider eux-mêmes s'ils souhaitent maintenir cette aide.



### **Aides à la rénovation selon la LCAP**

Les aides selon la LCAP présentées au chapitre 4 sont également appliquées à la rénovation de logements habités par leur propriétaire et de logements locatifs. Pour les rénovations de logements locatifs, et contrairement aux nouvelles constructions, le cautionnement par la Confédération, l'abaissement de base et les abaissements supplémentaires peuvent être appliqués de manière isolée ou combinée. Par ailleurs, pour la rénovation d'un objet en propriété, il est possible de renoncer à l'aide fédérale au terme de dix ans, à condition que les avances de l'abaissement de base, y compris les intérêts, aient été remboursés. Pour les rénovations, les aides selon la LCAP ne sont accordées que lorsque l'objet en question est âgé de plus de vingt ans, qu'il est avantageux et que les loyers après rénovation ne sont pas inférieurs à ceux avant la rénovation. Par ailleurs, les coûts apportant une plus-value doivent s'élever au minimum à 50'000 fr. par logement.

Les nouvelles conditions de l'encouragement de la rénovation contenues dans l'Ordonnance relative à la LCAP sont entrées en vigueur le 1er juillet 1998. Désormais, le loyer pour les objets sans abaissement de base peuvent être fixés conformément aux dispositions du Code des obligations.

Jusqu'en 1998, les rénovations ne représentaient pas plus de 10 % de l'ensemble du volume encouragé. Ces derniers temps, une plus grande importance a été accordée à l'encouragement des rénovations dans le cadre de la LCAP; en effet, compte tenu de la structure d'âge du parc de logements, le besoin de rénover est aujourd'hui plus grand.

Les aides selon la LCAP ont été judicieuses dans ce domaine, car elles ont permis de réduire les importantes hausses de loyers souvent indispensables suite à une rénovation, ce qui permet aux habitants de rester dans leur logement. Toutefois, pour de nombreux propriétaires, ces mesures ne semblent pas suffisamment intéressantes pour les inciter à investir dans la rénovation. On ne sait pas encore si la plus récente modification de l'Ordonnance permettra d'amorcer un changement.

### **Programmes d'investissement**

L'arrêté fédéral urgent du 20 juin 1975 concernant la rénovation de logements comprend des aides spécifiques pour la rénovation de logements, notamment sous forme de subsides aux intérêts. En 1993, dans le cadre des programmes de soutien à l'emploi, des prêts à taux d'intérêt favorable ont été mis à disposition de la construction de logements. Cette intervention limitée dans le temps était indispensable, car le crédit disponible, compte

tenu de la structure d'âge du parc de logements, était épuisé après très peu de temps. Les opinions sont divergentes en ce qui concerne la question de savoir si les effets conjoncturels attendus de cette mesure se sont réalisés. Il est avancé, entre autres, que de telles injections conjoncturelles interviennent en règle générale trop tard et retardent de ce fait les adaptations structurelles dans le secteur de la construction. Il convient par ailleurs de remarquer que les soutiens financiers qui ne sont pas liés à des limites de revenu et de fortune aboutissent à des résultats insatisfaisants au niveau de la politique du logement et la politique sociale. On ne dispose toutefois pas d'analyse y relative.

### **Mesures et programmes spécifiques pour améliorer les conditions-cadre de la rénovation**

En plus des aides directes en faveur de la rénovation de bâtiments et de logements, la Confédération intervient indirectement dans les activités de rénovation par différentes mesures. En font partie, premièrement, les dispositions légales imposant des charges énergétiques, comme c'est le cas de l'Ordonnance sur la protection de l'air (OPair) obligeant les propriétaires à remplacer les systèmes de chauffage désuets, ce qui déclenche d'importants assainissements de bâtiments. Par ailleurs, les réglementations en matière de droit du bail ont des effets sur le comportement des propriétaires dans le domaine de la rénovation.

Deuxièmement, les programmes spéciaux de la Confédération ont donné des impulsions en matière de rénovation. Il convient de se rappeler le programme "Maintien et rénovation de bâtiments", lancé au début des années quatre-vingts, dont l'objectif principal était l'élaboration et la diffusion d'aides à la prise de décision pour les spécialistes en matière de construction, les propriétaires et les communes (instruments pour établir le diagnostic du bâtiment et la planification des coûts, directives pour le déroulement de la rénovation, etc.). Par ailleurs, on attend de différentes parties du programme d'actions "Énergie 2000" des effets positifs sur la rénovation de l'habitat. Dans le cadre du programme national de recherche "Ville et transports", des études ont été faites, traitant les questions spécifiques de la rénovation urbaine et de la densification. Enfin, la CRL et l'OFL, dans le cadre de la recherche sur le logement, se sont occupés de manière approfondie des questions relatives à la rénovation. Les thèmes traités étaient très variés, p. ex. les possibilités de la participation des locataires lors de la rénovation, les problèmes spécifiques de grands ensembles d'habitation, l'élaboration de méthodes de diagnostic et d'estimation des coûts, les problèmes spécifiques liés aux régions périphériques. Par ailleurs, ils ont tenté



de savoir dans quelle mesure le droit de la construction et de l'aménagement ainsi que les prescriptions en matière de construction constituent un obstacle pour la rénovation. L'objectif de ces recherches consiste à sensibiliser tous les acteurs concernés par la rénovation, à mettre à disposition des instruments applicables dans la pratique pour la réalisation de projets de rénovation et, de manière générale, à créer un environnement favorable à la rénovation. Il est incontestable que ces travaux ont eu pour effet que, d'une part, la rénovation est aujourd'hui un thème d'actualité pour tous et, d'autre part, qu'il existe le savoir-faire.

Les aides mentionnées ci-dessus ont contribué à augmenter régulièrement ces 20 dernières années les investissements dans la rénovation tant de manière absolue que relativement par rapport à la nouvelle construction. Malgré tout, le volume nécessaire des investissements pour assurer la conservation du parc de logements à long terme n'est pas encore atteint (voir Herczog 1998).

La CFCL est d'avis qu'il n'est pas judicieux d'octroyer une aide directe pour la rénovation qui se réfère à des objets et exclusivement aux mesures architecturales. En effet, il conviendrait de tenir compte également du cadre de vie qui est déterminant pour la qualité de l'habitat ainsi que des problèmes indépendants de la construction qui sont souvent plus importants encore pour la qualité de vie dans un quartier. Renoncer à de telles mesures peut aboutir à l'utilisation inappropriée des moyens publics. C'est par exemple le cas lorsque dans des grands ensembles d'habitation, les défauts de la construction sont traités de manière isolée. Ainsi, les améliorations sont dévaluées ou détruites après peu de temps déjà (vandalisme) et un effet à long terme ne peut pas être atteint. Étant donné que les aides liées aux objets ont jusqu'à présent été accordées de manière très dispersée au niveau spatial, les effets de synergie étaient faibles; ces effets auraient été importants pour améliorer de manière ciblée la qualité de vie des ensembles d'habitation ou des quartiers urbains. L'encouragement de l'amélioration du logement dans les régions de montagne encore en vigueur se concentre spatialement sur les régions de montagne. La différence de revenu entre la population vivant dans les régions visées par cette loi et les habitants des autres régions a fortement diminué au cours des dernières décennies. Par ailleurs, ce ne sont plus les régions de montagne en général qui souffrent de l'exode de leur population. Entre 1980 et 1990, les régions pouvant bénéficier de l'encouragement de l'amélioration du logement dans les régions de montagne ont même enregistré une croissance de la population supérieure à la moyenne. Ainsi, la problématique s'est relativement atténuée dans les régions de montagne.

La CFCL est d'avis que des aides spécifiques pour certaines régions sont préférables aux prestations fournies de manière dispersée en faveur de certains objets. Aujourd'hui, ce sont plutôt les agglomérations et notamment les centres urbains qui posent problème. Il s'agit notamment de la diminution du nombre d'habitants, des structures de population déséquilibrées, de prestations sociales croissantes, de revenus fiscaux en diminution ainsi que de problèmes de trafic accrus et de la dégradation de la qualité de l'habitat. La future politique du logement et notamment la politique de rénovation devront désormais accorder une importance particulière à ces régions.

### **6.3.2. Solutions alternatives pratiquées en Suisse et à l'étranger**

Différents cantons encouragent la rénovation de bâtiments et de logements dans le cadre de leur législation complémentaire à la LCAP ou par d'autres mesures d'encouragement (Zurich et Genève). Par ailleurs, il existe dans certains cantons des "lois pour la conservation de l'habitat", mettant les quartiers résidentiels à l'abri de changements d'affectation. A titre d'exemple, mentionnons la loi du canton de Genève concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation. Elle a pour but la conservation d'espace habitable et limite fortement les démolitions, transformations et changements d'affectation. Une autorisation n'est accordée que lorsque les prescriptions en matière de sécurité ne sont plus respectées ou lorsque l'état du bâtiment ne permettrait plus une rénovation ou engendrerait des coûts trop élevés. Il est vrai que de telles mesures permettent de conserver de vieux logements à prix avantageux, mais empêchent la rénovation nécessaire des bâtiments et, dans certains quartiers, la revalorisation des lieux.

Différentes villes ont lancé récemment des actions visant à rénover et à revaloriser des quartiers problématiques. Ainsi, les activités pour la réhabilitation de quartiers entiers, commencées il y a quelque 25 ans et ayant abouti à différentes améliorations du cadre de vie (espaces verts, rues résidentielles, etc.), sont poursuivies en tenant compte de tous les acteurs concernés. A l'époque, les solutions avaient souvent échoué en raison de conflits d'intérêt. La CFCL est d'avis que les initiatives actuelles vont dans la bonne direction et, de plusieurs points de vue, méritent une plus grande attention de la part de la Confédération.

Contrairement à la Suisse, les pays de l'Europe de l'ouest connaissent une longue tradition dans le domaine des mesures d'encouragement de la rénovation visant la conservation et l'amélioration de la qualité de l'habitat.



Toutefois, lorsqu'on fait une telle comparaison, il convient de tenir compte du fait que la qualité de l'habitat en Suisse a toujours été jugée bonne et que la Suisse n'avait pas à réparer des dégâts provoqués par la guerre.

Au cours des années soixante, les mesures de rénovation comprenaient essentiellement l'assainissement de quartiers entiers par des démolitions et des reconstructions. Ces programmes se sont avérés, d'une part, trop coûteux et, d'autre part, encourageaient la ségrégation sociale et suscitaient une opposition croissante de la part de la population concernée. Dès les années soixante-dix, la rénovation douce et axée sur les habitants s'est progressivement imposée.

Aujourd'hui, la quasi-totalité des pays disposent de programmes spécifiques pour la réhabilitation urbaine, caractérisés par deux objectifs principaux (Froessler 1998). D'une part, il s'agit de stratégies visant à stabiliser et à améliorer la position dans la concurrence régionale, nationale et internationale. D'autre part, il convient de remédier aux conséquences négatives des différences économiques et sociales et d'empêcher l'accroissement de la ségrégation. Une tendance se dessine dans toute l'Europe: compte tenu de ces nouveaux objectifs, la réhabilitation urbaine est de moins en moins considérée comme une tâche purement architecturale et limitée dans le temps; elle est devenue une tâche permanente. Étant donné que parallèlement à la croissance des problèmes et à la pression qui en résulte, les ressources diminuent, les contenus et formes de la réhabilitation urbaine ont fortement changé dans différents pays. Des projets individuels en bénéficient et, en règle générale, seuls des projets réunissant des préoccupations architecturales, sociales, économiques et culturelles sont soutenus. Ce changement de la politique peut être constaté à tous les niveaux étatiques. Ainsi, dans le cadre des "Urban Pilot Projects", l'UE encourage des initiatives locales dans plusieurs villes européennes. En Grande-Bretagne, les projets sont soutenus au niveau national, tandis qu'en Allemagne le soutien financier est essentiellement accordé par les 'Länder' et les 'Kommunen'.

Le fait que les programmes novateurs ne peuvent plus être 'ordonnés' par les instances supérieures, mais doivent se développer à partir de la base, est pris en considération dans les nouvelles stratégies de réhabilitation urbaine. Dans des pays organisés de manière fédéraliste, la tâche d'initier des stratégies au niveau régional et/ou local et de transmettre le savoir-faire incombe le plus souvent à l'instance fédérale. A titre d'exemple, mentionnons l'Allemagne, où le 'Bund', entre autres dans le cadre de la construction de logements et l'urbanisme expérimentaux ("Experimenteller Wohnungs- und Städtebau"), tend à résoudre les problèmes des villes.

Au niveau local, on peut constater non seulement que la collaboration entre les pouvoirs publics et le secteur économique privé gagne en importance, mais également l'intégration des habitants ainsi qu'une meilleure collaboration entre les départements au sein des administrations locales. De telles stratégies de coopération se manifestent entre autres par le financement commun de projets individuels dont les buts se situent tant au niveau architectural, social et économique que culturel. Il ne faudrait pas investir de l'argent et des ressources supplémentaires dans ces projets, mais utiliser plus efficacement les moyens disponibles. Des exemples existent en France et au Nordrhein-Westfalen, où des organes interministériels décident ensemble de l'utilisation des moyens communs des départements.

En outre, le choix des projets et des critères d'encouragement a changé dans toute l'Europe. En ce qui concerne le choix des projets, on peut constater que ce n'est plus la preuve de la nécessité qui se situe à l'avant-plan, mais plutôt l'aspect innovateur. Une plus grande importance est accordée à la force de persuasion et à l'aspect innovateur des projets et stratégies proposés. Par rapport à l'attribution des moyens d'encouragement, cette stratégie a pour conséquence que pour définir le droit au soutien, ce ne sont plus des critères démographiques ou des données socio-économiques qui sont déterminants, mais la qualité des demandes de soutien financier dans le cadre de concours.

### 6.3.3. Recommandations de la Commission

#### Soutien de rénovations socialement supportables

*Mesure:*

Par des contributions à fonds perdu ou des subsides d'exploitation, la Confédération soutient la rénovation de bâtiments et de logements ainsi que des changements d'affectation. L'aide doit être conçue de telle sorte qu'elle puisse être concentrée spatialement sur les régions dans lesquelles la commune réalise des mesures complémentaires en vue d'améliorer le cadre de vie.

Hors de la politique du logement proprement dite, il est recommandé d'étudier au niveau fédéral la possibilité d'une déduction fiscale des réserves pour rénovation.



***Explication:***

Compte tenu de la structure d'âge des bâtiments, les besoins de rénovation seront importants à l'avenir. Par ailleurs, l'offre de logements ne correspond souvent structurellement plus aux nouveaux styles de vie. Cela vaut notamment pour les régions urbaines, dans lesquelles l'offre de logements de 2 à 3 pièces prédomine tandis qu'il existe un important manque de grands logements. Pour la ville de Zurich, une étude (Meyrat et al. 1998) a révélé de manière exemplaire qu'un habitat insatisfaisant est déterminant pour le départ progressif des personnes à revenu moyen et supérieur. Elles seraient nombreuses à rester en ville si l'offre de logements et le cadre de vie étaient attrayants. Les nouvelles constructions ne suffisent pas à elles seules pour réduire le déficit. Pour rendre les centres urbains à nouveau plus attrayants en tant que lieux d'habitation, il est indispensable de transformer des logements et d'améliorer les espaces environnants.

Le soutien prévu devrait contribuer à satisfaire ce besoin. Grâce aux subventions, la rénovation du parc de logements devrait être socialement supportable. Par ailleurs, il serait judicieux, dans la mesure du possible, de concentrer spatialement les aides sur des zones d'assainissement afin de créer des effets de synergie permettant d'en augmenter l'attrait. Les communes seraient ainsi incitées à élaborer et à réaliser des concepts de réhabilitation de quartiers. Les soutiens "ordinaires" de projets de rénovation ne devraient plus avoir qu'une seconde priorité.

En ce qui concerne les recommandations en matière fiscale, il faut remarquer que les déficits de rénovation de logements surgissent en règle générale lorsque les réserves pour les rénovations ne sont pas prises en considération dans le calcul du loyer ou lorsqu'elles sont utilisées à d'autres fins. Une des raisons pour lesquelles de nombreux propriétaires ne constituent pas ou pas suffisamment de réserve s'explique par leur imposition fiscale.

**Impulsions en faveur des rénovations urbaines et de quartiers et pour l'amélioration du contexte environnant**

En ce qui concerne la "rénovation des logements et de l'habitat", il existe, selon l'avis de la CFCL, un besoin d'agir notamment dans le contexte urbain. Il n'incombe cependant pas à la politique du logement de lancer un véritable programme de réhabilitation urbaine. Cela est impossible, entre autres, en raison du fait que la Confédération n'est point compétente en matière de politique des villes. Elle devrait cependant avoir la possibilité d'exercer une influence sur le développement des villes sans pour autant être directement responsable des actions. La Confédération devrait notamment initier des processus, incitant un large spectre d'acteurs à collaborer

et activant des ressources à un niveau très large. Ainsi, la politique proposée a pour but de créer des structures encourageant les innovations, d'organiser le savoir-faire et les échanges d'expériences et d'offrir des instruments pour des solutions sur mesure.

Une minorité de la CFCL refuse également ces incitations "douces" à l'encouragement. Elle préfère renoncer à tout engagement de la Confédération dans le domaine de la réhabilitation des villes. La majorité de la CFCL suggère trois mesures au niveau fédéral, pour lesquelles elle propose des mesures complémentaires cantonales et communales:

- amélioration de l'information et de la documentation (mise en réseau),
- soutien financier accordé aux projets exemplaires,
- regroupement des moyens financiers de différents départements.

### Mise en réseau

#### *Mesure:*

Dans le cadre de la recherche de la Confédération, il convient de créer un nouveau point fort comprenant l'élaboration et la diffusion de matériel d'information relatif à certains thèmes, la diffusion du savoir et l'incitation à réaliser des solutions spécifiques.

#### *Explication:*

Expérimenter de nouvelles stratégies et instruments de revalorisation des villes et des quartiers fait aujourd'hui partie de la vie quotidienne non seulement dans les pays voisins, mais également en Suisse. Toutefois, certaines instances risquent de vouloir réinventer la roue, sans que les acteurs concernés tirent profit des expériences déjà faites. De tels processus d'apprentissage ont cependant une importance capitale pour le développement de solutions durables.

L'information, les conseils et la documentation doivent se diriger dans deux directions. D'une part, afin d'encourager l'échange d'expériences, il convient de communiquer le savoir-faire entre les villes suisses qui diffèrent par leur taille et le type de problèmes qu'elles rencontrent. Le second objectif est l'adaptation et la transmission de savoir-faire international, sa mise à disposition des acteurs s'occupant de la politique d'urbanisme en Suisse et l'incitation à appliquer de nouvelles solutions. Ce deuxième axe est par ailleurs important en raison du fait que la Suisse ne participe pas ou que de manière limitée aux programmes de recherche, réseaux et actions d'échange existant au sein de l'UE, de la CEE ou de l'OCDE.



En plus de l'information et de la documentation, la communication dans le cadre de manifestations joue un rôle important. Il convient d'examiner la possibilité d'accorder un soutien financier à l'établissement d'agences conseillant tous les intéressés et assurant des cours de formation. Ces agences devraient collaborer étroitement avec un service spécialisé "réhabilitation urbaine" à créer au niveau fédéral. Il convient de déterminer en rapport avec le regroupement des moyens financiers recommandé ci-dessus à quel service cette tâche devrait être attribuée.

### Projets exemplaires

*Mesure:*

La Confédération finance partiellement ou entièrement des projets pilotes, assure le suivi de leur réalisation et réalise des documents relatant les expériences.

*Explication:*

En plus de sa tâche d'informer, la Confédération devrait avoir la possibilité d'exercer une influence directe sur la réhabilitation urbaine et de quartiers par un soutien financier accordé à des projets exemplaires. Ainsi, elle peut influencer les thèmes, procédures et stratégies, notamment par la définition de critères d'encouragement. Cette influence ne doit cependant pas se limiter aux communes dans lesquelles des projets pilotes sont financés. Pour cette raison, les connaissances acquises grâce aux projets pilotes doivent être traitées et être mises à disposition d'un plus large groupe d'acteurs.

Il convient d'étudier plus en détail différentes possibilités de procédure pour l'initiation et le (co-)financement de projets exemplaires. Il serait envisageable que la Confédération incite les groupes intéressés à déposer des idées de projets. Les projets correspondant le mieux aux critères fixés préalablement seraient choisis. Il existe également différentes formes de financement: le financement par la Confédération seule ou des formes mixtes de financement par la Confédération, le canton et la commune. Le programme allemand "Experimenteller Wohnungs- und Städtebau" propose une autre possibilité; dans le cadre de ce programme, le 'Bund' ne finance pas les projets eux-mêmes, mais uniquement les coûts supplémentaires occasionnés par la recherche.

### **Regroupement des moyens financiers de plusieurs départements**

*Mesure:*

Pour financer les deux mesures à but urbanistique mentionnées ci-dessus, il n'est pas prévu de mettre à disposition des moyens supplémentaires, il convient plutôt de regrouper les moyens existants dans plusieurs départements au niveau fédéral.

*Explication:*

Les impulsions en faveur de la réhabilitation urbaine et de quartiers représentent une nouvelle tâche de la politique du logement. Pour l'accomplir, des moyens supplémentaires ne sont pas nécessaires. Il convient plutôt de regrouper et de relier les ressources de plusieurs départements et offices. Une telle manière de procéder s'impose également en raison du fait que les mesures présentées ci-dessus ne permettent pas de développer et de réaliser des projets relatifs aux logements, mais exclusivement des "solutions intégrées". Un projet typique est l'interaction de mesures dans les domaines de l'architecture, de l'occupation, des transports, de l'environnement, de la sécurité voire également avec des mesures culturelles. Il est dès lors logique que les instances fédérales concernées par les différents aspects regroupent leurs ressources en vue du financement de projets.

Plusieurs possibilités pour la création du "pool" doivent être examinées en détail, les expériences faites à l'étranger pouvant servir d'aide. On peut p. ex. envisager la création d'un fonds alimenté par plusieurs services de la Confédération; ce fonds serait géré en commun ou par un service. Ou alors, on renonce à créer un fonds d'encouragement commun, mais on coordonne le financement de chaque projet.

#### **6.3.4. Possibilités d'agir des cantons et des communes**

Il est recommandé aux cantons de s'occuper de la problématique spécifique de l'habitat urbain et, à l'instar de la Confédération, de prévoir des incitations pour la revalorisation des quartiers et de leur environnement. Il serait également judicieux d'examiner la possibilité de regrouper au niveau cantonal les moyens pour soutenir les villes ainsi que pour mettre en place des services de consultation spécialisés en matière de rénovation. Ces agences devraient de préférence être mises en place au niveau cantonal; par ailleurs, il faudrait viser leur autofinancement.

Il convient d'examiner également au niveau cantonal une éventuelle déduction fiscale des mises en réserve. Par ailleurs, il est vivement recommandé



aux communes et notamment aux villes d'élaborer des concepts de réhabilitation de quartiers. A l'intérieur du périmètre de rénovation, il conviendrait d'améliorer les infrastructures et, avec tous les groupes concernés, de réaliser d'autres mesures de réhabilitation. Les propriétaires de bâtiments sis dans ces périmètres de rénovation pourraient faire appel en priorité aux aides accordées pour la rénovation par la Confédération. Enfin, les communes pourraient, par la rénovation exemplaire du parc communal de logements, déclencher des impulsions pour la réhabilitation à l'intérieur et à l'extérieur de ces "périmètres d'assainissement".

## **6.4. Renforcement des maîtres d'ouvrage et organisations de la construction de logements d'utilité publique**

### **6.4.1. Évaluation de l'actuel instrument au niveau fédéral**

En Suisse, contrairement à de nombreux autres pays, la construction de logements basée sur des réflexions socio-politiques n'est réalisée par les pouvoirs publics que de manière limitée, respectivement pour des groupes cibles spécifiques uniquement. La mise à disposition d'espaces aux ménages financièrement défavorisés incombe aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Ceux-ci sont souvent organisés sous forme de coopérative et ne poursuivent pas ou que de manière très limitée des buts lucratifs. Elles donnent la possibilité de participer aux décisions et offrent une plus grande sécurité quant à la location; ainsi, elles atténuent la divergence d'intérêt entre les locataires et les bailleurs. Le soutien aux maîtres d'ouvrage en tant que "troisième force" entre les bailleurs privés et les propriétaires-occupants a une longue tradition. Un des principaux objectifs consiste à améliorer les chances des maîtres d'ouvrage d'utilité publique sur le marché foncier et immobilier par une augmentation de leur base de capital. Un autre motif justifiant leur soutien est la fonction d'équilibre conjoncturel qu'elles exercent par leurs activités de construction et d'investissement souvent anti-cycliques.

Dans le cadre de la LCAP, la Confédération soutient la construction de logements d'utilité publique par le biais des organisations faîtières d'une part, et par des aides directes accordées aux maîtres d'ouvrage d'autre part :

- La Confédération accorde aux organisations faîtières des prêts à des conditions favorables pour l'alimentation d'un "fonds de roulement"; ces organisations transmettent ensuite ces prêts à leurs membres. Sur mandat de la Confédération, elles accomplissent des tâches telles que le contrôle des prêts, la participation aux assainissements, des consultations ou l'organisation de cours de formation et de perfectionnement. Depuis peu de temps seulement, l'ampleur, la qualité et le financement de ces activités sont déterminés dans le détail; auparavant, ce manque avait été critiqué à plusieurs reprises. Pour cette raison, depuis le 1er janvier 1999, les activités sont définies dans des mandats de prestations.
- La Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) est un deuxième instrument de financement important des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Moyennant emprunts, la CCL se procure de l'argent sur le marché des capitaux, argent qu'elle met ensuite à la disposition des maîtres d'ouvrage sous forme de prêts ("cotes-parts d'emprunt"). Grâce aux cautionnements, la Confédération améliore la réputation de solvabilité des emprunts CCL et ainsi les conditions relatives aux intérêts.
- À l'instar des autres maîtres d'ouvrage, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique peuvent bénéficier des aides "classiques" de la LCAP (cautionnements, abaissement de base, abaissements supplémentaires); il y a peu de temps encore, le cautionnement était accordé jusqu'à 95 % au maximum (aujourd'hui 90 %) des frais d'investissement. Pour les projets pilotes ou les constructions exemplaires, la Confédération accorde des prêts relatifs aux objets. Enfin, la Confédération participe au capital de plusieurs maîtres d'ouvrage dans le but d'augmenter leur capital propre.

Pour de nombreux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, ces mesures représentent un soutien indispensable pour leurs activités. La preuve qu'elles sont en principe judicieuses est apportée par le fait que plus de la moitié des logements locatifs encouragés appartiennent à des coopératives ou à des fondations (voir chapitre 4). En raison de la crise immobilière, la construction de logements d'utilité publique est elle aussi davantage confrontée à des problèmes:

- La base de capital propre minimale - parallèlement à l'impossibilité d'augmenter le capital propre - a provoqué des goulots d'étranglement financier pour de nombreux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Des logements vacants et les frais administratifs liés aux fréquents changements de locataires ne peuvent souvent être supportés que pendant une durée limitée. Afin d'éviter des faillites et autres frais qui en découlent, les mesures de soutien prises en faveur des "cas problématiques" sont de plus en plus fréquentes.



- La situation financière tendue ainsi qu'une méfiance croissante des instituts de financement vis-à-vis du système d'abaissement de base ont été à l'origine de problèmes de financement pour certains maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Cela concerne non seulement la recherche de capital pour de nouveaux projets, mais de plus en plus également le financement de projets existants (dénonciation d'hypothèques).
- Par le passé, des maîtres d'ouvrage ayant des motifs et objectifs très divergents ont bénéficié des aides spécifiques de la LCAP. Le fait que le groupe cible n'est pas très clairement défini ne dépend pas uniquement de la terminologie dans les différentes langues (constructeurs d'utilité publique ⇔ institutions sans but lucratif). Pendant longtemps, dans le domaine de l'application de la LCAP, les exigences posées à l'utilité publique étaient définies très largement. Ce n'est qu'au cours de récentes adaptations de la LCAP que l'utilité publique et ainsi le droit au soutien, ont été définis avec plus de précision.

Malgré ces problèmes, la CFCL reconnaît l'importante contribution des maîtres d'ouvrage d'utilité publique pour l'approvisionnement en logement des groupes socialement et financièrement défavorisés. Ce sont eux en premier lieu qui construisent des logements pour ce groupe de demandeurs. Ils sont mieux à même de s'occuper de cette tâche que les pouvoirs publics. Leur parc étant mieux contrôlable et le contact avec les habitants plus direct, ils peuvent mieux louer leurs logement et exercer un certain contrôle.

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont par ailleurs plus facilement disposés et en mesure de se charger de tâches d'encadrement et d'accompagnement, malgré les frais qui y sont liés. Si de telles prestations n'étaient pas fournies, l'approvisionnement en logements de groupes défavorisés ne pourrait guère être assuré.

Contrairement aux autres formes d'aide accordées aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, le soutien à l'acquisition de réserves de terrains ainsi qu'à l'équipement général et de raccordement ne s'est que partiellement avéré judicieux par le passé. La CFCL est d'avis qu'il ne faut pas poursuivre ces mesures. L'acquisition de réserves de terrains est en principe un instrument judicieux, mais les cautionnements accordés constituent un trop grand risque pour la Confédération. En ce qui concerne les aides en matière d'équipement, il s'agit d'un "vestige" de l'époque où il n'existait pas encore de loi sur l'aménagement du territoire et où les objectifs de l'aménagement du territoire étaient poursuivis par la LCAP. Ces aides n'ont cependant pas souvent été requises.

#### **6.4.2. Solutions alternatives pratiquées en Suisse et à l'étranger**

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique peuvent également bénéficier des lois cantonales complémentaires à la LCAP.

Dans les cantons de Genève et de Zurich, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique peuvent bénéficier de plusieurs formes d'aide à l'objet (prêts, cautionnements, contributions à fonds perdu). Dans le canton de Genève, la politique du logement est actuellement reconsidérée. Il est prévu d'impliquer désormais les maîtres d'ouvrage d'utilité publique plus fortement dans l'approvisionnement en logements des groupes nécessitant du soutien. La création d'une fondation dont les moyens seraient utilisés essentiellement pour faciliter aux organisations d'utilité publique l'obtention de terrains est en préparation. Le canton de Lucerne dispose également d'un fonds pouvant soutenir des projets de maîtres d'ouvrage d'utilité publique; malheureusement, les moyens actuellement disponibles ne sont pas suffisants.

La construction de logements d'utilité publique est souvent facilitée par l'octroi de terrains en droit de superficie. D'une part, cela permet de limiter le capital nécessaire pour les projets de construction, et d'autre part, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique bénéficient souvent de conditions favorables (réductions initiales des rentes, rentes avantageuses). Dans les régions urbaines notamment, les contrats de droit de superficie entre les pouvoirs publics et les maîtres d'ouvrage d'utilité publique constituent quasiment la seule possibilité pour construire des logements à prix avantageux.

Dans le contexte européen, comme en Suisse, les organisations d'utilité publique peuvent bénéficier en règle générale de toutes les aides existantes dans le domaine de la construction de logements locatifs. En plus, il existe dans plusieurs pays des aides spéciales réservées aux organisations d'utilité publique. Il s'agit d'instruments d'encouragement relatifs aux objets tels que cautionnements, prêts, subsides aux intérêts et primes de construction. Dans certains cas, les pouvoirs publics participent au capital des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou soutiennent des projets de construction d'utilité publique par l'octroi de terrains en droit de superficie.

Dans les pays de l'Union Européenne, on peut constater que l'État a tendance à se retirer, alors qu'une plus grande importance est accordée aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les tâches en matière de politique du logement des pouvoirs publics sont de plus en plus souvent transférées à des collectivités privées, le plus souvent pour des raisons financières ou politiques.



### 6.4.3. Recommandations de la Commission

#### Encouragement des organisations faïtières

*Mesures:*

L'activité des organisations faïtières de la construction de logements d'utilité publique doit être soutenue par des contrats de prestations. Les accords concernant le type, l'ampleur et l'indemnisation des prestations à fournir chaque année par les organisations faïtières sur mandat de la Confédération doivent être évalués avant chaque prolongation du contrat de prestations.

*Explication:*

Par le passé, les organisations faïtières ont prouvé leur importance dans l'application de l'encouragement de la construction de logements et en tant qu'organes de communication d'informations et de savoir-faire. Elles déchargent ainsi la Confédération des tâches liées à l'application des lois. Par les conditions fixées dans les contrats de prestations et par un contrôle permanent de la qualité, les prestations de service fournies par les organisations faïtières peuvent constamment être améliorées.

#### Encouragement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

*Mesure:*

La Confédération soutient les maîtres d'ouvrage d'utilité publique par des prêts à taux d'intérêt favorable du fonds de roulement.

*Explication:*

Le manque de capital propre constitue toujours le principal problème des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les mesures d'encouragement devront dès lors également se concentrer à l'avenir sur l'amélioration du financement. Les prêts du fonds de roulement ont permis d'atteindre les objectifs et devront être octroyés à l'avenir également pour renforcer la "troisième force". Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui construisent ou rénovent des objets loués ou en propriété à prix avantageux devraient bénéficier de cette aide.

### **Renforcement des instruments de financement spécifiques**

*Mesure:*

Afin de garantir la base de financement, les activités de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) doivent être élargies par l'octroi plus fréquent de cautionnements de la Confédération.

*Explication:*

Ces derniers temps, pour financer des projets, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont plus fréquemment confrontés à une certaine retenue des créanciers traditionnels; parfois même, les hypothèques existantes sont dénoncées. Le renforcement de leurs instruments de financement correspond dès lors à un réel besoin. Par ailleurs, la CCL leur assure des conditions avantageuses et stables à long terme.

La CCL s'est avérée judicieuse comme instrument de financement spécifique destiné aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Elle est en mesure de se procurer du capital directement sur le marché des capitaux pour la réalisation de projets d'utilité publique. La Confédération cautionne les emprunts et soutient ainsi les tâches socio-politiques des organisations d'utilité publique et crée pour la CCL la marge de manoeuvre nécessaire pour financer également des projets innovateurs.

### **Amélioration des compétences et professionnalisation des maîtres d'ouvrage d'utilité publique**

*Mesure:*

Dans le cadre des contrats de prestations conclus avec les organisations faïtières, la Confédération soutient l'organisation de cours de perfectionnement destinés aux membres des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

*Explication:*

A côté de quelques grandes coopératives, sociétés et fondations gérées professionnellement, il existe un grand nombre de petits maîtres d'ouvrage dont les membres accomplissent les tâches courantes (p. ex. évaluation et mise en oeuvre de projets, gestion, encadrement des habitants) à titre auxiliaire. Notamment dans des époques où les exigences ne cessent de croître en ce qui concerne la location et l'exploitation, une meilleure formation contribue à réduire les coûts et à éviter des logements vacants, donc des problèmes financiers. Dans ce contexte, la Confédération devrait accomplir



des tâches d'information et de coordination et soutenir une meilleure mise en réseau des offres de formation existantes.

#### **6.4.4. Possibilités d'agir des cantons et des communes**

La CFCL est d'avis que les cantons peuvent soutenir la construction de logements d'utilité publique le plus judicieusement par des aides de départ accordées aux maîtres d'ouvrage nouvellement créés. Les expériences de ces dernières années ont montré que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique n'ont pas accès aux instruments d'encouragement usuels lors de la très difficile phase de fondation. Dans les phases de clarification et d'élaboration de l'avant-projet - pour l'acquisition d'immeubles ou des projets d'assainissement et de changement d'affectation p. ex. - des prestations financières doivent être fournies pour donner au projet une chance d'être réalisé. Dans ce domaine, les cantons pourraient combler une lacune en accordant des aides au départ, p. ex. sous forme de prêts. Par ailleurs, il est recommandé d'examiner la possibilité au niveau cantonal d'exonérer les maîtres d'ouvrage de l'impôt minimal, ce qui correspondrait à une mesure d'encouragement indirecte.

La CFCL est d'avis que l'aide la plus efficace des communes est toujours l'octroi de terrains en droit de superficie à des conditions favorables.

### **6.5. Amélioration des bases en matière de connaissance et de décision**

#### **6.5.1. Évaluation de l'actuel instrument au niveau fédéral**

Actuellement, la Confédération contribue à l'amélioration des bases de connaissance et de décision dans le domaine du logement par:

- la recherche sur le logement et la construction dans le cadre de la LCAP,
- de programmes de recherche spécifiques, limités dans le temps.

#### **Recherche en matière de marché du logement selon la LCAP**

La CFCL est d'avis que par la recherche consacrée au marché du logement, la Confédération a contribué considérablement à améliorer les bases générales de la construction de logements.

Les points forts des sept programmes de réalisation dont la Commission pour la recherche sur le logement a assuré le suivi reflètent les changements répétés des préoccupations en matière de politique du logement. Alors que vers la fin des années soixante-dix, c'était notamment des questions d'encouragement de la propriété, de rénovation et d'économie d'énergie qui se situaient à l'avant-plan, c'était des recherches sur le marché du logement, des questions relatives au droit de bail et les modèles de participation qui gagnaient en importance au début des années quatre-vingts en raison d'une offre limitée de logements. Parallèlement, on discute régulièrement des questions concernant la qualité, les nouvelles formes d'habitat ainsi que les conséquences de la modification structurelle de la demande. Au cours des années quatre-vingt-dix, les questions relatives à la rénovation et à l'approvisionnement en logements de groupes socialement défavorisés constituent à nouveau le point fort. L'actuel programme de recherches s'occupe notamment des effets des nouvelles conditions-cadre sur le logement, de la politique de rénovation et, une nouvelle fois, des groupes défavorisés, donc de thèmes qui sont tous en rapport direct avec l'orientation à donner à la future politique d'encouragement. Ici se révèle très clairement le rapport étroit entre la recherche dans le domaine et la politique. La tâche principale de la recherche consiste à élaborer les bases de décision pour déterminer la direction générale de la politique et à assurer le suivi de l'application.

En complément aux points forts mentionnés ci-dessus, les programmes de recherche comprennent des travaux relatifs à l'amélioration générale des connaissances sur les processus du marché, les charges locatives ou les structures de propriété. Par ailleurs, les recherches ont été axées sur les études prospectives, l'élaboration de scénarios et l'amélioration de la réalisation et de la diffusion des résultats de la recherche.

Ce bref aperçu montre que le point fort des activités se situait dans le domaine de la recherche sur le marché du logement. Les questions relatives à la recherche sur la construction ou la rationalisation de la construction ont été traitées avec beaucoup de retenue, conformément au principe stipulant que la recherche publique ne doit intervenir que dans les domaines où il existe des lacunes et où des besoins ne peuvent être satisfaits par des tiers.

Comme il a été dit au chapitre 4, la recherche sur le logement de la CRL et de l'OFL ont pu contribuer à l'évolution positive dans différents domaines d'application, raison pour laquelle elle devrait être poursuivie.



### **Programmes de recherche ponctuels**

Dans le cadre de différents programmes de recherche, des aspects isolés de l'habitat ont été étudiés à plusieurs reprises ces vingt dernières années. Cela était le cas de différents programmes nationaux de recherche (p. ex. "Sol", "Ville et transports", "Vieillesse") ainsi que des programmes d'impulsion et d'économie d'énergie mentionnés ci-dessus. Tandis que les travaux des différents programmes du FN sont souvent peu orientés vers la pratique - leur mérite se situe essentiellement dans l'encouragement de la prise de conscience du problème et des capacités de recherche - les autres travaux ont fourni les aides d'orientation les plus diverses.

Il est difficile d'évaluer les effets de toutes les recherches. Compte tenu des nombreuses demandes provenant de la Suisse et de l'étranger pour consulter les rapports de recherche, de leur fréquente utilisation comme source, des demandes permanentes de renseignements ainsi que de la présence lors des séminaires périodiques, on peut conclure que la recherche sur le logement de l'OFL et de la CRL suscite des échos importants. La CFCL est d'avis qu'il s'agit d'une contribution "douce" à l'encouragement à laquelle il ne faudrait pas renoncer à l'avenir. Il serait en revanche possible d'améliorer la diffusion et la concrétisation des résultats et, dans ce contexte, il conviendrait notamment de faire usage des nouveaux médias.

Il faut en outre constater qu'au niveau fédéral, la coordination des activités de recherche n'est pas parfaite. En vertu de la LCAP, l'OFL et la CRL sont tenus de coordonner les besoins et activités de recherche en matière d'habitat d'autres services de la Confédération. Malgré de grands efforts visant à remplir ce mandat, il n'a pu être évité que d'autres services reprennent des thèmes qui étaient d'ores et déjà traités de manière approfondi par la recherche dans la domaine. Il est alors rare que de nouvelles connaissances résultent de ces études. Il est d'autant plus choquant de constater que d'autres services ont plus de moyens financiers à disposition que l'OFL.

#### **6.5.2. Solutions alternatives pratiquées en Suisse et à l'étranger**

A côté de la Confédération, il n'existe pas en Suisse de service public procédant régulièrement à des recherches en matière d'habitat et disposant d'une base financière assurée à long terme. Certains cantons, villes ou communes font élaborer des recherches en cas de besoin. Dans les hautes écoles spécialisées, les départements s'occupant de l'ensemble des problèmes de l'habitat font défaut. Les questions liées à l'habitat sont le plus souvent considérées du point de vue spécifique des différentes branches (ar-

chitecture, économie, sociologie, etc.) et, en règle générale, ne sont pas poursuivies à long terme. Il existe pourtant des débuts de recherches interdisciplinaires à l'IREC (EPFL) et au Wohnforum de l'EPFZ. Des bureaux privés, des banques et autres services procèdent à des études indépendamment des pouvoirs publics. Ils traitent cependant uniquement des thèmes qui promettent un marché ou qui sont en rapport étroit avec les intérêts des mandants.

Grâce à la collaboration au sein du Comité des établissements humains de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE), aux canaux du "European Network of Housing Research" (ENHR) et aux nombreux contacts bilatéraux, l'OFL peut se faire une idée des activités de recherche au niveau européen. On peut constater que tous les pays disposent d'institutions s'occupant de la recherche sur le logement dans l'intérêt public, soit elles-mêmes, soit par mandat. Aujourd'hui, en ce qui concerne la théorie et la méthode, il existe un standard au niveau mondial, atteint en règle générale également par la recherche encouragée par la Confédération. Dans ce contexte, on ne peut pas constater de nouvelles tendances à l'étranger, mais les universités des pays étrangers accordent une importance nettement plus grande aux questions liées à l'habitat. Il y existe des départements spécifiques ou chaires consacrées à l'habitat considérant les aspects architecturaux, économiques, sociaux et culturels globalement. Ainsi, la recherche sur le logement peut devenir une tradition du savoir autonome; par ailleurs, cet enseignement permet de former en permanence de nouveaux spécialistes. Les instituts de formation spécifiques faisant défaut en Suisse, notre pays manque aujourd'hui de spécialistes disposant des connaissances et aptitudes dans le très large champ de recherche qu'est "l'habitat".

### 6.5.3. Recommandations de la Commission

#### Informations sur le marché

*Mesure:*

Moyennant mandats, la Confédération encourage les études sur le marché du logement, les interactions et les tendances de l'évolution.

*Explication:*

La CFCL est d'avis que par rapport à l'étranger, il existe en Suisse toujours d'importants déficits concernant la transparence du marché et les informations statistiques relatives aux activités du marché. Il est dès lors important



de disposer à l'avenir également d'un service indépendant dont la tâche consiste à mettre à jour, à analyser et à communiquer ces informations. Un "monitoring" permanent de l'évolution de l'offre et de la demande, des modifications des prix et des coûts permet d'améliorer la transparence du marché au niveau suisse et régional. Ces informations sont indispensables tant pour les acteurs privés que pour les acteurs publics. L'actuelle pratique de saisie des informations sur la base de mandats a fait ses preuves et doit être poursuivie. Les mandats d'études devraient concerner essentiellement les aspects du marché qui ne sont guère ou pas du tout pris en considération dans les informations offertes par le secteur privé. De manière générale, une grande importance doit être accordée à la coordination de la recherche.

### **Amélioration des aides à la prise de décision**

*Mesure:*

Moyennant mandats, la Confédération encourage l'élaboration d'aide à la prise de décision destinés aux pouvoirs publics et aux acteurs du marché.

*Explication:*

Le passage de la première mesure à celle-ci est fluide dans la mesure où les informations du marché constituent une aide à la prise de décision. La mesure est mentionnée séparément pour souligner la direction principale axée sur les problèmes, respectivement les solutions de la future recherche. Sur un marché en permanent changement, les personnes concernées sont toujours confrontées à de nouveaux besoins et problèmes qui doivent être résolus ou tout au moins atténués dans l'intérêt public. La recherche sur le logement doit apporter sa contribution dans ce domaine. Aujourd'hui, il s'agit d'évaluer en permanence la nouvelle politique d'encouragement, de développer des instruments méthodologiques pour les planificateurs et les investisseurs, d'élaborer et de diffuser des concepts d'habitation et de lotissement innovateurs, d'évaluer des nouveautés d'ordre architectural, financier ou organisationnel ainsi que de diffuser les expériences et connaissances auprès des groupes intéressés. Il convient de veiller à ce que les informations soient communiquées aux destinataires qui en ressentent le besoin.

### **Amélioration de l'échange d'expériences au niveau international**

*Mesure:*

La Confédération assure la communication d'informations sur les évolutions à l'étranger dans le domaine du logement par une participation active dans les organes internationaux. Elle soutient par ailleurs des efforts de particuliers poursuivant le même but. Dans ces cas isolés, elle encourage en outre, moyennant mandats d'études, la communication de savoir-faire aux pays en voie de transformation et de développement. Il convient par ailleurs d'examiner l'affiliation de la Suisse à l'organisation de l'ONU HABITAT.

*Explication:*

Pour assurer le développement du logement, en plus des informations et connaissances provenant de la Suisse, des expériences faites à l'étranger peuvent apporter une importante contribution. Aujourd'hui déjà, l'OFL représente la Suisse au Comité des établissements humains de la CEE et à l'occasion de conférences régulières des pays européens. Les échanges en matière de recherche sont assurés par le European Network of Housing Research (ENHR). La CFCL est d'avis qu'il convient de maintenir ce réseau de rapports et de mettre à disposition les ressources financières et personnelles nécessaires. Par ailleurs, il existe des contacts avec l'organisation de l'ONU HABITAT, qui s'occupe de questions liées à l'habitat et l'urbanisation dans le monde entier; la Suisse n'est pas membre de cette organisation. HABITAT est actuellement réorganisé. Au terme de la restructuration de cette organisation, il conviendra d'examiner la possibilité d'une affiliation de la Suisse.

Dans les "pays en voie de transformation" de l'Europe centrale et orientale, le logement subit actuellement des changements en profondeur. Il existe un important besoin d'informations sur l'approvisionnement organisé sur la base de l'économie de marché, de modèles, de concepts politiques et d'autres savoir-faire. Cet échange est assuré dans une large mesure par les organes internationaux. La majorité des pays de l'Europe de l'ouest et les États-Unis participent par ailleurs, en qualité de conseillers, à la mise en place d'une politique du logement dans certains pays. La Suisse devrait pouvoir répondre aux besoins et aux demandes spécifiques au logement par des aides ciblées. Ce soutien doit être accordé soit dans le cadre de l'aide octroyée aux pays de l'Est, soit directement par l'OFL; mais en tout état de cause, il conviendrait de consulter l'office spécialisé. Le savoir spécifique existant devrait par ailleurs être intégré plus fréquemment dans la collaboration au développement en matière d'habitat.



### **Amélioration de la formation et du perfectionnement dans le domaine de "l'économie immobilière"**

*Mesures:*

Dans le cadre de ses possibilités, la Confédération s'engage en faveur de l'amélioration de la formation et du perfectionnement en matière "d'économie immobilière" dans les instituts de formation supérieure.

Il est recommandé aux cantons d'introduire de telles voies de formation dans les écoles supérieures.

*Explication:*

Plusieurs associations assurent aujourd'hui la formation et le perfectionnement des spécialistes dans le domaine immobilier. Ces associations doivent cependant se baser sur les connaissances élémentaires enseignées dans les écoles publiques. Compte tenu des ressources impliquées dans le secteur du logement et du fait que de grandes parties du parc du logement sont gérées encore peu professionnellement, la CFCL est d'avis qu'une plus grande importance doit être accordée à la formation dans le domaine du logement et de l'immobilier. Il conviendrait de profiter de l'actuelle mise en place respectivement de la nouvelle orientation de plusieurs écoles supérieures spécialisées pour établir des départements et voies de formation consacrés à ce domaine. Il est recommandé à la Confédération de soutenir, dans le cadre de ses compétences, la formation de centres de compétences.

#### **6.5.4. Possibilités d'agir des cantons et des communes**

L'élaboration de bases de connaissance et de décision doit, selon la CFCL, être assurée par un service central qui s'occupe également de la coordination avec les services de recherche en Suisse et à l'étranger. Si les cantons devaient s'occuper de ce domaine, le risque d'accomplir des travaux à double serait grand. Il est cependant recommandé aux cantons de s'engager en faveur de l'introduction de cours de formation dans le domaine de l'économie du logement dans les hautes écoles spécialisées et les universités.

## 6.6. Mesures recommandées concernant les autres objectifs

En ce qui concerne les deux autres objets visant à améliorer les conditions-cadre du logement, la CFCL recommande à la Confédération, aux cantons et aux communes de prendre les mesures suivantes:

L'actuel marché foncier et immobilier est relativement peu transparent. Des améliorations en matière de politique foncière devraient être apportées dans ce domaine au niveau fédéral notamment, les informations sur les prix et leur évolution devant se situer à l'avant-plan. Les communes ont plusieurs possibilités de s'activer en matière de politique foncière. On leur recommande notamment d'octroyer aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique des terrains en droit de superficie à des conditions avantageuses.

Enfin, il existe un besoin d'agir dans le domaine de l'aménagement du territoire, dont la réalisation incombe aux cantons et aux communes. On leur recommande de limiter la croissance spatiale coûteuse des secteurs urbanisés dans le sens des Grandes lignes de l'aménagement du territoire en Suisse<sup>10</sup>. Les mesures encourageant la construction densifiée doivent être mises au service de la réhabilitation des zones urbanisées. La qualité de l'habitat est largement déterminée par la qualité de l'environnement. D'autres conditions-cadre importantes sont: la réduction du trafic, une bonne intégration des quartiers résidentiels dans le système des transports publics, la réduction des mobilités forcées par des installations centrales situées de manière judicieuse, une mixité d'affectation appropriée (habitat, travail, loisirs, approvisionnement, formation). En ce qui concerne l'octroi des permis de construire, la CFCL reconnaît que ces derniers temps, de nombreux cantons et communes ont consentis avec succès des efforts pour accélérer les procédures. Cependant, il existe encore souvent un besoin d'agir dans le domaine des prescriptions en matière de construction, qui ne correspondent plus aux nouvelles conditions du marché, au standard de développement technique ou aux exigences écologiques. Citons à titre d'exemple les prescriptions concernant le nombre minimum obligatoire de places de stationnement ou les dimensions minimales des pièces (Keller / Ott 1998).

---

10 Dép. fédéral de justice et police / Office de l'aménagement du territoire: Rapport du 22.5.1996 concernant les Grandes lignes de l'aménagement du territoire en Suisse



# Dépenses consacrées à l'encouragement

## 7.1. Dépenses annuelles selon le nouveau concept

Les mesures recommandées par la CFCL ont des conséquences financières. C'est le Parlement, en tenant compte des besoins, qui fixe les moyens qui seront mis à disposition. Pour donner une indication globale, voici les coûts de l'encouragement pour 1'000 unités.

### **Approvisionnement en logement des groupes financièrement et socialement défavorisés**

Si l'on suppose que les coûts de la construction moyens s'élèvent à 200'000 fr. par unité et qu'un tiers peut être financé par des prêts à taux d'intérêt favorable, il en résulte pour 1'000 logements un montant de prêt de 66 mio. de francs. Pour inciter les maîtres d'ouvrage à réaliser des constructions exemplaires, quelques prêts à taux d'intérêt favorable sont prévus dont les montants ne sont cependant pas très significatifs. Il en va de même des contributions annuelles à fonds perdu versées aux institutions assurant un rôle d'intermédiaire et l'accompagnement des habitants.

Une comparaison: l'aide à la personne au niveau fédéral, rejetée par la CFCL, occasionnerait des coûts d'au minimum 330 mio. de francs par année.

### **Encouragement de la propriété de logements à prix avantageux**

L'encouragement de l'accession à la propriété est assuré par le biais des coopératives de cautionnement hypothécaire, l'aide fédérale consistant en l'octroi d'arrière-cautionnements, de participations au capital et aux coûts d'exploitation. Si le montant moyen par caution s'élève à 150'000 fr. par unité, les garanties s'élèvent pour 1'000 objets à quelque 150 mio. de francs. À ce montant s'ajoutent des participations au capital et aux coûts d'exploitation relativement peu élevés.

### **Rénovation des logements et de l'habitat**

L'encouragement de rénovations socialement supportables pourrait se faire moyennant des subsides aux intérêts. Si ceux-ci s'élèvent p. ex. à 2 % par an, et si l'on part d'une durée de 6 ans et de frais d'investissement moyens de 100'000 fr. par logement, les dépenses consacrées à l'encouragement s'élèveraient pour 1'000 unités à 2 mio. de francs par an, c'est-à-dire à quelque 12 mio. de francs pour la durée totale. En ce qui concerne les assainissements de villes et de quartiers, les contributions à fonds perdu pour les impulsions occasionnent des coûts relativement faibles.

### **Renforcement des maîtres d'ouvrage et organisations de la construction de logements d'utilité publique**

Les dépenses pour l'encouragement des organisations faîtières moyennant mandats de prestation sont estimées à 2,5 mio. de francs par an. Si l'on admet que le cadre reste inchangé en ce qui concerne les prêts octroyés aux fonds de roulement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et les participations aux frais d'exploitation de ces derniers, il faut s'attendre à un montant de quelque 20 mio. de francs par an. Si la CCL édite chaque année deux à trois emprunts dans un même ordre de grandeur qu'actuellement, un montant du cautionnement annuel de 250 à 350 mio. de francs semble réaliste.

### **Amélioration des bases des connaissances et de décision**

Si l'on se réfère aux prestations actuelles, il faut prévoir pour cette rubrique environ 1 mio. de francs par an.

Comme il ressort de la table ci-devant, le nouveau concept prévoit différents types de prestations (cautionnements, prêts, contributions non remboursables) qui sont traités différemment dans le budget. Ainsi, on ne peut



pas calculer les dépenses globales sur la base des postes individuels. Les instruments et les objectifs d'encouragement ayant changé, une comparaison des dépenses de la nouvelle politique avec celles de la LCAP n'est pas judicieuse. Il ressort cependant clairement de la table ci-devant que du point de vue financier, les objectifs "satisfaction de besoins particuliers" (prêts) et les rénovations de logements (contributions non remboursables) constituent les points forts. Des montants considérables sont également en jeu dans le domaine du soutien de l'accès à la propriété et de la construction de logements d'utilité publique, mais il s'agit essentiellement d'obligations éventuelles.

## **7.2. Dépenses annuelles selon la LCAP**

Après l'octroi des dernières garanties, la Confédération devra effectuer des versements encore pendant une durée de 25 ans. En 1998, quelque 150 mio. de francs ont été consacrés aux abaissements supplémentaires. Ces dépenses augmenteront encore légèrement au cours des trois prochaines années. Dès 2002, la première date à laquelle le nouveau concept pourrait entrer en vigueur, les dépenses diminueront chaque année de plusieurs millions de francs. Dans ces montants ne sont pas comprises les pertes éventuelles résultant de garanties. En outre, il convient de signaler que les montants minimaux résultant d'anciennes actions d'encouragement de la Confédération ne devront prochainement plus être versés et, après l'an 2002, il n'y aura plus de nouvelles prestations en faveur de l'amélioration du logement dans les régions de montagne.

# Annexe

## 8.1. Recommandations de la Commission en fonction des objectifs et destinataires

Objectifs principaux et partiels	Mesures				
	Confédération Intensité de l'engagement	Confédération Politique du logement au sens strict	Confédération Autres domaines	Cantons	Communes
<b>Approvisionnement en logements des groupes financièrement et socialement défavorisés</b>					
- Couverture des besoins spécifiques	- Aides financières - Mesures d'incitation - Information, conseil	- Prêts à taux d'intérêt favorable, év. cautions complémentaires, surtout en faveur de maîtres d'ouvrage d'utilité publique - Prêts à intérêt avantageux pour les constructions novatrices et exemplaires, participations au capital de maîtres d'ouvrage, conseil		- Mise à disposition d'espaces habitables bon marché par le biais de sous-locations, de contrats de confiance ou autres moyens cantonaux	- Mise à disposition d'un espace habitable bon marché par le biais de sous-locations, de contrat de confiance de location ou autres moyens communaux - Augmentation des cessions de terrain en droit de superficie
- Mesures visant à assurer des loyers supportables	- Information, conseil	- Elaboration de modèles d'aide à la personne, évaluations, coordination		- Versement de contributions aux loyers (aide à la personne)	- Versement de contributions aux loyers (aide à la personne)
- Intermediation pour l'approvisionnement en logements et accompagnement	- Aides financières - Information, conseil	- Soutien financier accordé avec mandat de prestations à des organisations s'occupant de l'aide au logement		- Introduction de mesures d'accompagnement ou de coordination	- Introduction de mesures d'accompagnement ou de coordination



	Confédération Intensité de l'engagement	Confédération Politique du logement au sens strict	Confédération Autres domaines	Cantons	Communes
<b>Encouragement de la propriété de logements avantageux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aides financières</li> <li>- Modification de conditions-cadres légales</li> <li>- Information, conseil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arrière-cautions destinées aux coopératives de cautionnements immobiliers pour la propriété de logement, qui accordent des cautions pour faciliter le financement d'hypothèques et d'avances remboursables servant à réduire la charge initiale / Participation au capital de ces coopératives et à leurs frais d'exploitation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Examen d'un changement de système concernant l'imposition de la valeur locative et la déduction de la charge d'intérêt avec facilités initiales</li> <li>- Poursuite des mesures prises dans le domaine des droits réels en vue de développer les formes mixtes de propriété (p. ex. "petite propriété")</li> <li>- Révision de la loi sur l'harmonisation des impôts directs en vue d'élargir la marge de manœuvre des cantons en matière d'encouragement de l'accession à la propriété</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versement de contributions de logement (aide à la personne)</li> <li>- Examen des droits de mutation (impôts, taxes, etc.)</li> <li>- Introduction de modèles "épargne-logement"</li> <li>- Examen des allègements fiscaux lors de transformations de logements locatifs en objets en propriété (p. ex. exemption ou réduction des droits de mutation et des impôts sur les gains immobiliers)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versement de contributions de logement (aide à la personne)</li> <li>- Augmentation des cessions de terrains en droit de superficie</li> <li>- Mise en place de services de consultation pour l'évaluation d'immeubles locatifs destinés à la propriété</li> </ul>

	Confédération Intensité de l'engagement	Confédération Politique du logement au sens strict	Confédération Autres domaines	Cantons	Communes
<b>Rénovation de logements et de l'habitat</b> - Soutien aux rénovations à caractère social	- Aides financières	Contributions à fonds perdu aux coûts de rénovation ou de changements d'affectation et/ou contributions aux intérêts	- Allégements fiscaux pour la constitution de fonds de rénovation	- Introduction de contributions aux loyers (aide à la personne) - Allégements fiscaux pour la constitution de fonds de rénovation	- Rénovation du parc communal de logements - Elaboration et réalisation de concepts pour la rénovation de quartiers (périmètre de rénovation)
- Mesures d'incitation pour les rénovations urbaines et l'amélioration de l'environnement bâti	- Mesures d'incitation - Information, conseil, coordination	- Amélioration de l'information, conseil et documentation (mise en place de réseaux) - (Co)financement de projets-pilotes	- Examen de la constitution d'un fonds commun des moyens disponibles au niveau fédéral pour soutenir les villes	- Examen de la constitution d'un fonds commun des moyens disponibles au niveau cantonal pour soutenir les villes - Mise en place de services de consultation pour les rénovations	



	Confédération Intensité de l'engagement	Confédération Politique du logement au sens strict	Confédération Autres domaines	Cantons	Communes
<b>Renforcement des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique</b> - Encouragement des organisations faïtières	- Aides financières	- Mandats de prestations aux organisations faïtières			
- Encouragement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (notamment des coopératives d'habitation et de locataires)	- Aides financières - Information, conseil, coordination	- Prêts du Fonds de roulement - Participations - Aide à la fondation et prestations de service par le biais des organisations faïtières		- Exonération des maîtres d'ouvrage d'utilité publique de l'impôt minimal - Augmentation des cessions de terrain à des conditions avantageuses - Examen de l'octroi d'une aide de départ aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique	- Augmentation des cessions de terrain à des conditions avantageuses
- Renforcement d'instruments de financement spécifiques	- Aides financières	- Renforcement de la Centrale d'émission pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique (CCL)			
- Amélioration des compétences, professionnalisation	- Information, conseil, coordination	- Soutien aux cours de perfectionnement dans le cadre des mandats de prestations			

	Confédération Intensité de l'engagement	Confédération Politique du logement au sens strict	Confédération Autres domaines	Cantons	Communes
<b>Amélioration des connaissances et des bases de décision</b>					
- Information sur le fonctionnement du marché	- Information, conseil, coordination	- Mandats d'étude; thèmes selon la situation du marché			
- Amélioration des bases décisionnelles	- Information, conseil, coordination	- Mandats d'étude davantage axés sur l'élaboration de solutions aux problèmes (p.ex. questions de qualité, développement durable)			
- Amélioration de l'échange d'informations au niveau international	- Information, conseil, coordination	- Mandats d'étude - Engagement dans le cadre CEE, UE et HABITAT et par le biais d'organisations faitières auprès de diverses ONG	- Examen d'une adhésion à l'organisation HABITAT de l'ONU		
- Amélioration de la formation et du perfectionnement dans le domaine de "l'économie immobilière"	- Information		- Mise en place et soutien de centres de compétence	- Mise en place et soutien de centres de compétence	



	Confédération Intensité de l'engagement	Confédération Politique du logement au sens strict	Confédération Autres domaines	Cantons	Communes
<b>Autres objectifs</b>					
- Amélioration en matière de politique foncière / Plus grande transparence du marché	- Modification de conditions-cadre légales		- Amélioration de l'information sur le prix des terrains et des immeubles		- Examen d'une politique foncière plus active - Augmentation du nombre des cessions de terrain en droit de superficie
- Adaptation du système de l'aménagement du territoire en fonction des nouveaux besoins	- Information, conseil, coordination		- Encouragement de la réalisation des grandes lignes de l'organisation du territoire Suisse	- Contrôle des plans de zones et accélération des procédures d'autorisation - Adaptation des règlements de construction (p. ex. réduction du nombre de places de stationnement requis, meilleure prise en compte des exigences d'ordre écologique)	- Contrôle des plans de zones et accélération des procédures - Adaptation des règlements de construction (p. ex. réduction du nombre de places de stationnement requis, meilleure prise en compte des exigences d'ordre écologique)

## **8.2. Bases constitutionnelles relatives à l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété**

### **Constitution fédérale en vigueur**

#### **Article 34<sup>sexies</sup>**

<sup>1</sup> 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 législation fédérale fixera les conditions dont dépendra l'octroi de l'aide.

<sup>2</sup> La Confédération peut notamment:

- a) Faciliter l'obtention et l'équipement de terrains pour la construction de logements;
- b) Soutenir les efforts visant à améliorer les conditions de logement et d'environnement en faveur de familles, de personnes ayant des possibilités de gain limitées, de personnes âgées, d'invalides ainsi que de personnes exigeant des soins;
- c) Stimuler les recherches sur le marché du logement et en matière de construction, ainsi qu'encourager la rationalisation de la construction;
- d) Assurer l'obtention de capitaux pour la construction de logements.

<sup>3</sup> La Confédération est autorisée à édicter les prescriptions légales nécessaires à l'équipement de terrains destinés à la construction de logements, ainsi qu'à la rationalisation de la construction.

<sup>4</sup> En tant que ces mesures, par leur nature, ne relèvent pas de la seule compétence de la Confédération, les cantons sont appelés à participer à leur exécution.

<sup>5</sup> Les cantons et les groupements intéressés seront consultés lors de l'élaboration des lois complémentaires.



**Nouvelle Constitution fédérale selon arrêté fédéral du  
18 décembre 1998**

**Article 41 (Buts sociaux)**

<sup>1</sup> La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que:

a. .... ;

e. toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables;

f. .... ;

**Article 108 (encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété)**

<sup>1</sup> 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 oeuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

<sup>2</sup> Elle encourage en particulier l'acquisition 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.

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

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

**Article 111 (Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité)**

<sup>1</sup> La Confédération prend des mesures.....

<sup>4</sup> En collaboration avec les cantons, elle encourage la prévoyance individuelle notamment par des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la propriété.

### 8.3. Commission fédérale pour la construction de logements

#### Membres de la période 1997 - 2000

**Président:**

Dr. Gurtner Peter

Direktor, Bundesamt für Wohnungswesen  
BWO

**Membres :**

Amsler Thomas

Zentralsekretär, Gewerkschaft SYNA

Amstein Claudine

Secrétaire générale, Fédération Romande  
Immoblière FRI

Bächler Toni

Zentralpräsident, Schweiz. Verband der  
Immobilientreuhänder SVIT

Baranzelli Rudolf

Geschäftsführer, Verband Liberaler Bauge-  
nossenschaften VLB

Delarue-Grieder Christine

Architecte

Dutli Brigitte

Société Coopérative d'Habitation Genève

Galfetti Renata

Secret. Cant. Camera Ticinese dell'Econo-  
mia Fondiaria

Ganz George

Rechtsanwalt, Schweiz. Bau-, Planungs-  
und Umweltschutzdirektorenkonferenz

Gratz Elmar

Vizedirektor, Schweiz. Hauseigentümer-  
verband

Hennet Germain

Membre du Comité exécutif de  
l'Association Suisse des Banquiers

Hubacher Sabina

Architektin

Kunz Jean

Secrétaire, Union Syndicale Suisse USS

Lachat David

Avocat



Macher Peter	Sekretär, Schweiz. Mieterinnen- und Mieterverband
Dr. Meyer Max	Direktor, Schweiz. Spenglermeister- und Installateurverband SSIV
Dr. Rohr Rudolf	Schweiz. Zentralstelle für Eigenheim- und Wohnbauförderung
Stutz Vital	Geschäftsführer, Verband Schweiz. Angestellten-Verbände der Maschinen- und Elektroindustrie VSAM
Taddei Marco	Sekretär, Schweiz. Gewerbeverband SGV
Weibel Alois	Stv. Direktor, Winterthur-Versicherungen, Chef Liegenschaftsdienst
<i>Secrétariat :</i>	
Dr. Hauri Ernst	Leiter Direktionsstab, Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Kauz Christoph	Bundesamt für Wohnungswesen BWO

#### 8.4. Membres du groupe d'experts "Politique du logement 2000"

*Président:*

Prof. Dr. Hess Walter

Volkswirtschaftliches Institut Universität  
Bern, Bern

*Membres :*

Albisser Gaston

FINALSA, Lausanne

Blöchliger Hans Rudolf

Helvetia Patria Versicherungen, Basel

Caduff Christian

Kanton Zürich, Amt für Wohnbauförderung, Zürich

Dr. Favarger Philippe

Institut de recherche sur l'environnement  
construit, EPFL, Lausanne

Dr. Halbherr Philippe

Zürcher Kantonalbank, Zürich

Dr. Nigg Fritz

Schweiz. Verband für Wohnungswesen,  
Zürich

Dr. Oggier Willy

Gesundheitökonomische Beratungen, St.  
Gallen

Schärli Susanne

Notwohnungen der Stadt Zürich, Zürich

Stern Werner

Canton de Vaud, Service du logement,  
Lausanne

*Secrétariat :*

Würmli Peter

WOHNSTADT, Basel

Dr. Hauri Ernst

Leiter Direktionsstab, Bundesamt für  
Wohnungswesen



## 8.5. Bibliographie et références

- |  |   |
|--|---|
| Baur, Rita   | Die Hypothekarzins erhöhungen 1998 - 1991 und die Wohnkosten. Betroffenheit und Reaktionsweisen der Haushalte. Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 25. Bern 1992          |
| Bundesamt für Wohnungswesen                              | Stadt- und Quartiererneuerung als zukünftige Aufgabe der Wohnungspolitik? Beiträge zu den Grenchner Wohntagen 1997. Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 33. Grenchen 1998 |
| Caduff, Christian u.a.                                   | Der Wohnungsmarkt und die kantonale Wohnbauförderung. Statistische Berichte des Kantons Zürich, Heft 3, Zürich 1997   |
| CARITAS  | Trotz Einkommen kein Auskommen – working poor in der Schweiz. Luzern 1998   |
| Commission externe d'évaluation des politiques publiques | Politique sociale du logement. Evaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement. Genève 1997   |
| Commission pour les questions conjoncturelles            | La situation économique. Rapport 3/98 du 11 septembre 1998. Berne 1998  |
| Conseil fédéral  | Développement durable en Suisse. Stratégie. Berne 1997  |
| Conseil fédéral  | Message concernant l'octroi de crédits de programme destinés à encourager la construction et l'accession à la propriété de logements du 19 février 1997. Berne 1997       |
| Eidg. Finanzdepartement                                  | Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele (Bericht Locher). Bern 1994                             |
| Froessler, Rolf  | Tendenzen der Stadterneuerung in Europa. In: Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 33, Grenchen 1998  |
| Gerheuser, Frohmüt                                       | Loyer et revenu 1990 – 1992. Bulletin du logement, Volume 58. Berne 1995  |
| Gerheuser, Frohmüt u.a.                                  | Kosten einer Subjekthilfe. Modell und Szenarien. Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 56. Bern 1993   |

- |   |  |
|---|--|
| Hanser, Christian<br>u.a.                           | Die Bundeshilfen für den Mietwohnungsbau. Vollzug und Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG). Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 59. Bern 1995   |
| Keller, Rodolfo; Ott,<br>Walter                     | Kostensenkungen bei Planungs-, Projektierungs- und Baubewilligungsverfahren. Zürich 1998   |
| Leu, Robert E. u.a.                                 | Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern 1997   |
| Marti, Peter u.a.                                   | Sättigungs- und Desinvestitionsprozesse. Unzeitgemässe Gedanken zum Wohnungsmarkt? Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 20. Bern 1991   |
| Meyrat Schlee,<br>Ellen u.a.                        | Soziale Entmischung in der Stadt Zürich. Zürich 1998   |
| Office fédéral de<br>l'aménagement du<br>territoire | Rapport sur les grandes lignes de l'organisation du territoire suisse. Berne 1996  |
| Office fédéral des<br>assurances<br>sociales        | Aspects de la sécurité sociale. Rapport du Département fédéral de l'intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. Berne 1995 |
| Office fédéral des<br>assurances<br>sociales        | Le logement des personnes âgées. Sécurité sociale (CHSS) 6/1998. Berne 1998  |
| Office fédéral des<br>assurances<br>sociales        | Aspects de la sécurité sociale : Groupe de travail interdépartemental "Perspectives de financement des assurances sociales" (IDA-FiSo). Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales. Sécurité sociale 4/1996. Berne 1996         |
| Office fédéral du<br>logement                       | Rapport de la Commission d'experts pour la rénovation de bâtiments anciens. Rapports de travail sur le logement, Cahier 17. Berne 1988   |
| Office fédéral du<br>logement                       | Rapport de la Commission d'experts pour l'encouragement de l'accession à la propriété de logements (Rapport « Masset »), Cahier 2. Berne 1979  |
| Office fédéral du<br>logement                       | Les 20 ans de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Une documentation. Bulletin de logement, Volume 61. Berne 1995  |



Office fédéral du logement	Rapport de la commission d'experts pour les questions relatives au marché hypothécaire. Rapports de travail sur le logement, Cahier 23. Berne 1991
Office fédéral du logement	L'habitat en Suisse. Bulletin du logement, Volume 63. Berne 1996
Office fédéral du logement	Rapport de la Commission pour la construction de logements concernant des mesures en matière de politique du logement. Rapports de travail sur le logement, Cahier 22. Berne 1991
Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle	Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG). Bern 1996
Rey, Urs; Hausmann, Urs	Prévisions des besoins régionaux de logements/Réactualisation 1997-2000. Bulletin du logement, Volume 65. Granges 1997
Schulz, Hans-Rudolf u.a.	Wohneigentumsförderung durch den Bund. Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG). Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 55. Bern 1993
Tochtermann, Daniel; Marmet, Dieter	Besoin de logements 1995- 2010. Prévisions des besoins régionaux de logements en Suisse. Bulletin du logement, Volume 60. Berne 1995
United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT)	Habitat Agenda as adopted at the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). Nairobi 1996
Wohnbaukommission des Kantons Zürich	Empfehlungen zur Wohnbauförderung des Kantons Zürich. Zürich 1997
Wüest & Partner Rauminformation	Immo Monitoring 1998. Zürich 1997
Wüest & Partner Rauminformation	Immo Monitoring 1999. Zürich 1998
Würmli, Peter u.a.	Entre logement locatif et propriété individuelle/Formes juridiques et réglementations possibles. Bulletin du logement, Volume 66, Granges 1999

**Inédits :**

Arend, Michal	Unterstützung sozial benachteiligter Gruppen im Rahmen der Wohnungspolitik. Grenchen 1998
Bureau Z	Inventar wohnungspolitischer Massnahmen auf kantonaler und kommunaler Ebene. Bern 1992
Deschenaux, Chantal; Erlanger, Jacques	Evaluation de la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne. Granges 1998
Dürr, David	Kleines Wohnungseigentum. Förderung von Wohneigentum durch Bereitstellung eines 'kleinen' Wohnungseigentums. Grenchen 1998
Favarger, Philippe u.a.	Les politiques du logement en Europe occidentale. L'évolution récente des politiques publiques / L'aide aux constructeurs d'utilité publique. Grenchen 1998
Herczog, Andreas	Erneuerungsprobleme der Schweizer Städte. Erneuerungsdefizite und Verslumungstendenzen. Grenchen 1998
Hornung, Daniel	Institutionelle Hindernisse beim Erwerb von Wohneigentum – ein Grund für die niedrige Wohneigentumsquote? Grenchen 1997
Levy, René	Neue Entwicklungen in der sozialen Schichtung der Schweiz. Kurzfassung eines Referats vom 29.1.1998. Bern 1998
Vettiger, Thomas; Hofacker, Martin	Lage und Zukunft der Wohnbaufinanzierung in der Schweiz. Grenchen 1998



**Statistiques:**

Département fédéral d'économie	La vie économique (1930-1996). Revue de politique économique : La vie économique. Berne
Office fédéral de la statistique	Recensement fédéral de la population 1990 – le logement en Suisse. Berne 1996
Office fédéral de la statistique	Population et société en mutation : rapport sur la situation démographique en Suisse. Berne 1996
Office fédéral de la statistique	Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse, 1995-2050. Berne 1996
Office fédéral de la statistique	Annuaire statistique de la Suisse 1998. Zurich 1997
Office fédéral de la statistique	Enquête de structure sur les loyers 1996 : résultats détaillés. Berne 1998
Office fédéral de la statistique	Les logements vacants en Suisse au 1er juin 1998. Neuchâtel 1998
Office fédéral de la statistique	Statistique suisse de la construction et des logements : Investissements et projets dans la construction en 1997-98 : Logements construits en 1997. Neuchâtel 1998

Band	1	1987	Grundlagen zur Auswahl und Benützung der Wohnung 3. überarbeitete Auflage Verena Huber	108 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.001 d
Volume	1	1979	Principes pour le choix et l'utilisation du logement Verena Huber	92 pages	Fr. 6.10	No de commande	725.001 f
Band	5	1978	Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in der Schweiz Rückblick und Ausblick Terenzio Angelini, Peter Gurtner	176 Seiten	Fr. 13.25	Bestell-Nummer	725.005 d
Volume	5	1978	Marché et politique du logement en Suisse - Rétrospective et prévisions Terenzio Angelini, Peter Gurtner	176 pages	Fr. 13.25	No de commande	725.005 f
Band	11	1979	Die Berechnung von Qualität und Wert von Wohnstandorten 2. Teil: Anwendungen Martin Geiger	64 Seiten	Fr. 5.10	Bestell-Nummer	725.011 d
Volume	11	1979	La détermination de la qualité et de la valeur de lieux d'habitation 2 <sup>ème</sup> partie: Applications Martin Geiger	64 pages	Fr. 5.10	No de commande	725.011 f
Band	13	1975	Wohnungs-Bewertungs-System (WBS) Kurt Aellen, Thomas Keller, Paul Meyer, Jürgen Wiegand (FKW-Band 28 d)	276 Seiten	Fr. 20.40	Bestell-Nummer	725.013 d
Volume	13	1979	Système d'évaluation de logements (SEL) Kurt Aellen, Thomas Keller, Paul Meyer, Jürgen Wiegand	272 pages	Fr. 20.40	No de commande	725.013 f
Band	14	1980	Mitwirkung der Bewohner bei der Gestaltung ihrer Wohnung - Modelle, Fragen, Vorschläge	196 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.014 d
Volume	17	1981	Modes de financement du logement propre Jürg Welti	104 pages	Fr. 8.15	No de commande	725.017 f
Volume	19	1981	Propriété communautaire dans les ensembles d'habitation Hans-Peter Burkhard, Bruno Egger, Jürg Welti	80 pages	Fr. 6.10	No de commande	725.019 f
Band	21	1981	Bestimmungsfaktoren der schweizerischen Wohneigentumsquote Alfred Roelli	80 Seiten	Fr. 6.10	Bestell-Nummer	725.021 d
Band	22	1981	Gemeinsam Planen und Bauen/Handbuch für Bewohnermithilfe bei Gruppenüberbauungen Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willmann	148 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.022 d
Volume	22	1981	Planifier et construire ensemble/manuel pour une élaboration collective d'un habitat groupé Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willmann	160 pages	Fr. 11.20	No de commande	725.022 f
Band	24	1982	Der Planungsablauf bei der Quartiererneuerung/ Ein Leitfaden Stefan Deér, Markus Gugger	80 Seiten	Fr. 7.15	Bestell-Nummer	725.024 d
Volume	24	1982	Déroulement de la planification d'une réhabilitation de quartier/Un guide Stefan Deér, Markus Gugger	96 pages	Fr. 7.15	No de commande	725.024 f
Band	25	1982	Grundlagenbeschaffung für die Planung der Quartier- erneuerung/Bewohner und Hauseigentümer Frohmuth Gerheuser, Eveline Castellazzi	92 Seiten	Fr. 8.15	Bestell-Nummer	725.025 d



Volume	25	1982	Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier/Habitants et propriétaires Frohmut Gerheuser, Eveline Castellazzi	92 pages	Fr. 8.15	No de commande	725.025 f
Band	26	1982	Grundlagenbeschaffung für die Planung der Quartier- erneuerung/Klein- und Mittelbetriebe Markus Furler, Philippe Oswald	88 Seiten	Fr. 8.15	Bestell-Nummer	725.026 d
Volume	26	1982	Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier/Petites et moyennes entreprises Markus Furler, Philippe Oswald	96 pages	Fr. 8.15	No de commande	725.026 f
Volume	27	1983	Habitat groupé/Aménagement local et procédure d'octroi de permis de construire Recommandations aux cantons et aux communes Walter Gottschall, Hansueli Remund	72 pages	Fr. 6.10	No de commande	725.027 f
Volume	27	1984	I nuclei residenziali/Raccomandazioni concernenti la prassi della pianificazione e dei permessi di costruzione nei cantoni e nei comuni Walter Gottschall, Hansueli Remund	68 pagine	Fr. 6.10	No di ordinazione	725.027 i
Band	29	1984	Räumliche Verteilung von Wohnbevölkerung und Arbeits- plätzen/Einflussfaktoren, Wirkungsketten, Szenarien Michal Arend, Werner Schlegel avec résumé en français	324 Seiten	Fr. 27.55	Bestell-Nummer	725.029 d
Band	32	1984	Die Wohnsiedlung "Bleiche" in Worb/ Beispiel einer Mitwirkung der Bewohner bei der Gestaltung ihrer Siedlung und ihrer Wohnungen Thomas C. Guggenheim	128 Seiten	Fr. 14.30	Bestell-Nummer	725.032 d
Volume	32	1985	La Cité d'habitation "Bleiche" à Worb/ Exemple d'une participation des occupants à l'élaboration de leur cité et de leurs logements Thomas C. Guggenheim	136 pages	Fr. 14.30	No de commande	725.032 f
Band	33	1985	Wohnung, Wohnstandort und Mietzins/ Grundzüge einer Theorie des Wohnungs-Marktes basierend auf Wohnungsmarkt-Analysen in der Region Bern Martin Geiger	140 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.033 d
Volume	33	1985	Logement, lieu d'habitation et loyer/ Eléments d'une théorie du marché du logement basée sur des analyses du marché du logement dans la région de Berne Martin Geiger	140 pages	Fr. 15.30	No de commande	725.033 f
Band	35	1986	Wohnungs-Bewertung/Wohnungs-Bewertungs- System (WBS), Ausgabe 1986	116 Seiten	Fr. 13.25	Bestell-Nummer	725.035 d
Volume	35	1986	Evaluation de logements/Système d'évaluation de logements (S.E.L.), Edition 1986	116 pages	Fr. 13.25	No de commande	725.035 f
Volume	35	1987	Valutazione degli alloggi/Sistema di valutazione degli alloggi (SVA), edizione 1986	116 pagine	Fr. 13.25	No di ordinazione	725.035 i
Band	38	1988	Aus Fabriken werden Wohnungen/ Erfahrungen und Hinweise Hans Rusterholz, Otto Scherer	148 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.038 d
Volume	38	1988	Des usines aux logements/Expériences et suggestions Hans Rusterholz, Otto Scherer	148 pages	Fr. 15.30	No de commande	725.038 f

Volume	39	1988	La rénovation immobilière ... qu'en est-il du locataire/ Une étude de cas: Fribourg Katia Horber-Papazian, Louis-M. Boulianne Jacques Macquat	88 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.039 f
Band	40	1988	Neue Aspekte zum Wohnen in der Schweiz/ Ergebnisse aus dem Mikrozensus 1986 Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris	120 Seiten	Fr. 13.25	Bestell-Nummer	725.040 d
Volume	40	1988	Nouveaux aspects du logement en Suisse/ Résultats du microrecensement 1986 Frohmut Gerheuser, Elena Sartoris	88 pages	Fr. 13.25	No de commande	725.040 f
Band	42	1988	Ideensammlung für Ersteller von Mietwohnungen Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willimann	192 Seiten	Fr. 20.40	Bestell-Nummer	725.042 d
Volume	42	1989	Suggestions aux constructeurs et propriétaires d'immeubles locatifs Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willimann	192 pages	Fr. 20.40	No de commande	725.042 f
Band	43	1989	Wohnungen für unterschiedliche Haushaltformen Martin Albers, Alexander Henz, Ursina Jakob	144 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.043 d
Volume	43	1989	Des habitations pour différents types de ménages Martin Albers, Alexander Henz, Ursine Jakob	144 pages	Fr. 15.30	No de commande	725.043 f
Band	44	1989	Leitfaden für kleinräumige Wohnungsmarktanalysen und -prognosen Daniel Hornung, Christian Gabathuler, August Hager, Jörg Hübschle	120 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.044 d
Volume	44	1989	Guide pour l'analyse et le pronostic du marché local du logement Daniel Hornung, Christian Gabathuler, August Hager, Jörg Hübschle	120 pages	Fr. 15.30	No de commande	725.044 f
Band	45	1990	Benachteiligte Gruppen auf dem Wohnungsmarkt/ Probleme und Massnahmen Michal Arend, Anna Kellerhals Spitz, Thomas Mächler	152 Seiten	Fr. 18.35	Bestell-Nummer	725.045 d
Volume	45	1990	Groupes défavorisés sur le marché du logement/ Problèmes et mesures Michal Arend, Anna Kellerhals Spitz, Thomas Mächler	152 pages	Fr. 18.35	No de commande	725.045 f
Band	46	1991	Die Erneuerung von Mietwohnungen/ Vorgehen, Beispiele, Erläuterungen Verschiedene Autoren	132 Seiten	Fr. 17.35	Bestell-Nummer	725.046 d
Volume	46	1991	La rénovation des logements locatifs/ Processus, Exemples, Commentaires Divers auteurs	132 pages	Fr. 17.35	No de commande	725.046 f
Band	47	1991	Technische Bauvorschriften als Hürden der Wohnungs- erneuerung? Beispiele und Empfehlungen Hans Wirz	68 Seiten	Fr. 9.20	Bestell-Nummer	725.047 d
Volume	47	1991	Prescriptions de construction: obstacles à la rénovation de logements? Exemples et recommandations Hans Wirz	68 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.047 f
Volume	48	1991	Le devenir de l'habitat rural/Régions périphériques entre désinvestissement et réhabilitation Lydia Bonanomi, Thérèse Huissoud	136 pages	Fr. 18.35	No de commande	725.048 f
Band	49	1991	Braucht die Erneuerung von Wohnraum ein verbessertes Planungs- und Baurecht? Diskussionsgrundlage Luzius Huber, Urs Brüngger	60 Seiten	Fr. 9.20	Bestell-Nummer	725.049 d



Volume	49	1991	Faut-il améliorer le droit de construction et d'urbanisme pour la rénovation de l'habitat? Base de discussion Luzius Huber, Urs Brüngger	60 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.049 f
Band	50	1991	Die Erneuerung von Grossiedlungen/ Beispiele und Empfehlungen Rudolf Schilling, Otto Scherer	172 Seiten	Fr. 22.45	Bestell-Nummer	725.050 d
Volume	50	1991	La rénovation des cités résidentielles/ Exemples et recommandations Rudolf Schilling, Otto Scherer	172 pages	Fr. 22.45	No de commande	725.050 f
Band	51	1991	Liegenschaftsmarkt 1980 - 1989/ Käufer und Verkäufer von Mietobjekten Frohmüt Gerheuser avec résumé en français	156 Seiten	Fr. 19.40	Bestell-Nummer	725.051 d
Band	53	1993	Wohnung und Haushaltgrösse/ Anleitung zur Nutzungsanalyse von Grundrissen Markus Gierisch, Hermann Huber, Hans-Jakob Wittwer	80 Seiten	Fr. 12.25	Bestell-Nummer	725.053 d
Volume	53	1993	Logements et tailles de ménages/ Comment analyser le potentiel d'utilisation d'après les plans Markus Gierisch, Hermann Huber, Hans-Jakob Wittwer	80 pages	Fr. 12.25	No de commande	725.053 f
Band	54	1993	Verhalten der Investoren auf dem Wohnungs- Immobilienmarkt Peter Farago, August Hager, Christine Panchaud	124 Seiten	Fr. 16.30	Bestell-Nummer	725.054 d
Volume	54	1993	Comportement des investisseurs sur le marché immobilier du logement Peter Farago, August Hager, Christine Panchaud	124 pages	Fr. 16.30	No de commande	725.054 f
Band	55	1993	Wohneigentumsförderung durch den Bund/Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) Hans-Rudolf Schulz, Christoph Muggli, Jörg Hübschle avec résumé en français	172 Seiten	Fr. 25.50	Bestell-Nummer	725.055 d
Band	56	1993	Kosten einer Subjekthilfe/Modell und Szenarien Frohmüt Gerheuser, Walter Ott, Daniel Peter avec résumé en français	144 Seiten	Fr. 18.35	Bestell-Nummer	725.056 d
Band	57	1993	Die Wohnüberbauung Davidsboden in Basel/ Erfahrungsbericht über die Mietermitwirkung Doris Baumgartner, Susanne Gysi, Alexander Henz	160 Seiten	Fr. 20.40	Bestell-Nummer	725.057 d
Volume	57	1994	La Cité Davidsboden à Bâle/ Expériences faites avec la participation des locataires Doris Baumgartner, Susanne Gysi, Alexander Henz	164 pages	Fr. 20.40	No de commande	725.057 f
Band	58	1995	Miete und Einkommen 1990 - 1992 Die Wohnversorgung der Mieter- und Genossenschaftshaushalte Frohmüt Gerheuser	184 Seiten	Fr. 22.05	Bestell-Nummer	725.058 d
Volume	58	1995	Loyer et revenu 1990 - 1992 L'approvisionnement en logements des ménages locataires et coopérateurs Frohmüt Gerheuser	184 pages	Fr. 22.05	No de commande	725.058 f
Band	59	1995	Die Bundeshilfen für den Mietwohnungsbau/Vollzug und Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) Christian Hanser, Jürg Kuster, Peter Farago	180 Seiten	Fr. 22.05	Bestell-Nummer	725.059 d
Volume	59	1995	Les aides fédérales pour la construction de logements locatifs/ Exécution et effets de la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP) Christian Hanser, Jürg Kuster, Peter Farago	176 pages	Fr. 22.05	No de commande	725.059 f

Band	60	1995	Wohnungsbedarf 1995-2010/ Perspektiven des regionalen Wohnungsbedarfs in der Schweiz Daniel Tochtermann, Dieter Marmet	52 Seiten	Fr. 13.35	Bestell-Nummer	725.060 d
Volume	60	1995	Besoin de logements 1995-2010/ Prévisions des besoins régionaux de logements en Suisse Daniel Tochtermann, Dieter Marmet	52 pages	Fr. 13.35	No de commande	725.060 f
Band	61	1995	20 Jahre Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz/ Eine Dokumentation	132 Seiten	Fr. 16.40	Bestell-Nummer	725.061 d
Volume	61	1995	Les 20 ans de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements / Une documentation	132 pages	Fr. 16.40	No de commande	725.061 f
Band	62	1996	Programm 1996-1999 der Forschungskommission Wohnungswesen FWW	44 Seiten	Fr. 5.60	Bestell-Nummer	725.062 d
Volume	62	1996	Programme 1996-1999 de la Commission de recherche pour le logement CRL	44 pages	Fr. 5.60	No de commande	725.062 f
Band	63	1996	Siedlungswesen in der Schweiz	188 Seiten	Fr. 22.75	Bestell-Nummer	725.063 d
Volume	63	1996	L'habitat en Suisse	188 pages	Fr. 22.75	No de commande	725.063 f
Volume	63	1996	Human settlement in Switzerland	188 pages	Fr. 22.75	Bestell-Nummer	725.063 e
Volume	64	1996	MER HABITAT Méthode de diagnostic, des désordres et des manques et d'évaluation des coûts de remise en état des bâtiments d'habitation Daniel Marco, Daniel Haas (avec deux formulaires de calcul)	348 pages	Fr. 35.20	Bestell-Nummer	725.064 f
Band	64	1997	MER HABITAT Methode zur Erfassung der Schäden, Mängel und der Erneuerungskosten von Wohnbauten Daniel Marco, Daniel Haas (mit zwei Beiheften "Formular für die Berechnung")	348 Seiten	Fr. 35.20	No de commande	725.064 d
Band	65	1997	Perspektiven des regionalen Wohnungsbedarfs/ Aktualisierung 1997-2000 Urs Rey, Urs Hausmann	48 Seiten	Fr. 12.35	Bestell-Nummer	725.065 d
Volume	65	1997	Prévisions des besoins régionaux de logements/ Réactualisation 1997-2000 Urs Rey, Urs Hausmann	48 pages	Fr. 12.35	No de commande	725.065 f
Band	66	1998	Zwischen Mietwohnung und Einfamilienhaus / Rechtsformen und Regelungsmöglichkeiten Peter Würmli, Balthasar Bessenich, David Dürr, Jörg Hübschle	84 Seiten	Fr. 24.20	Bestell-Nummer	725.066 d
Volume	66	1998	Entre logement locatif et propriété individuelle / Formes juridiques et réglementations possibles Peter Würmli, Balthasar Bessenich, David Dürr, Jörg Hübschle	84 pages	Fr. 24.20	No de commande	725.066 f
Band	67	1999	Wohnbau- und Eigentumsförderung – Wie weiter? Empfehlungen der Eidg. Wohnbaukommission zur künftigen Wohnungspolitik des Bundes	144 Seiten	Fr. 18.30	Bestell-Nummer	725.067 d
Volume	67	1999	Encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété – Quel avenir? Recommandations de la Commission fédérale pour la construction de logements concernant la future politique du logement de la Confédération	150 pages	Fr. 18.30	No de commande	725.067 f



## Arbeitsberichte Wohnungswesen

## Rapports de travail sur le logement

## Rapporti di lavoro sull'abitazione

Heft	2	1979	Bericht der Expertenkommission Wohneigentumsförderung ("Masset"-Bericht)	108 Seiten	Fr. 9.20	Bestell-Nummer	725.502 d
Cahier	2	1979	Rapport de la Commission d'experts pour l'encouragement de l'accession à la propriété de logements (Rapport "Masset")	112 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.502 f
Heft	10	1984	Revitalisierung am Beispiel der Bärenfelsenstr. in Basel/Entwicklung, Indikatoren, Folgerungen R. Bachmann, H. Huber, H.-J. Wittwer, D. Zimmer	128 Seiten	Fr. 12.25	Bestell-Nummer	725.510 d
Cahier	11	1984	Relevé des données pour la planification d'une réhabilitation de quartier: "LE BATI"/Méthodes rapides pour l'inventaire des bâtiments destabilisés Sophie Lin	104 pages	Fr. 11.20	No de commande	725.511 f
Heft	12	1986	Weiterentwicklung des Komponentenansatzes von Wohnungsmarktprognozen Daniel Hornung	120 Seiten	Fr. 13.25	Bestell-Nummer	725.512 d
Heft	15	1988	Siedlungsökologie 1987/Grundlagen für die Praxis Arbeitsteam Jürg Dietiker, Beat Stöckli, René Stoos	468 Seiten	Fr. 35.70	Bestell-Nummer	725.515 d
Heft	16	1988	Wie Eigentümer ihre Mietwohnungen erneuern Roland Haari	112 Seiten	Fr. 13.25	Bestell-Nummer	725.516 d
Heft	17	1989	Möglichkeiten zur Verstärkung der Altbauerneuerung im Rahmen der Wohnbauförderung des Bundes Bericht der Expertenkommission Altbauerneuerung	102 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.517 d
Cahier	17	1989	Les possibilités de renforcer la rénovation de bâtiments anciens dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements par la Confédération Rapport de la Commission d'experts pour la rénovation de bâtiments anciens	102 pages	Fr. 11.20	No de commande	725.517 f
Heft	18	1989	Ideen und Vorschläge für ein Programm "Exemplarisches Wohnungswesen Schweiz" Dietrich Garbrecht	108 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.518 d
Heft	19	1989	Städtische Liegenschaftsmärkte im Spannungsfeld privater und institutioneller Anleger/Entwicklung auf dem Liegenschaftsmarkt für Anlageobjekte, insbesondere Altbauten 1970-1985 Frohmüt Gerheuser, Elena Sartoris	196 Seiten	Fr. 20.40	Bestell-Nummer	725.519 d
Cahier	19	1989	Relations entre investisseurs privés et institutionnels sur le marché immobilier urbain/Evolution sur le marché immobilier des objets d'investissements, en particulier des immeubles anciens, 1970-1985/Version abrégée Frohmüt Gerheuser, Elena Sartoris	60 pages	Fr. 7.15	No de commande	725.519 f
Heft	20	1991	Sättigungs- und Desinvestitionsprozesse/Unzeitgemässe Gedanken zum Wohnungsmarkt? Peter Marti, Dieter Marmet, Elmar Ledergerber	132 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.520 d
Heft	22	1991	Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission betreffend wohnungspolitische Massnahmen des Bundes	72 Seiten	Fr. 9.20	Bestell-Nummer	725.522 d
Cahier	22	1991	Rapport de la Commission pour la construction de logements concernant des mesures en matière de politique du logement	76 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.522 f

Heft	23	1991	Bericht der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes	140 Seiten	Fr. 16.30	Bestell-Nummer	725.523 d
Cahier	23	1991	Rapport de la Commission d'experts pour les questions relatives au marché hypothécaire	148 pages	Fr. 16.30	No de commande	725.523 f
Heft	24	1992	"Gassenhotel"/Ein Modell für Obdachlose? Verena Steiner, Hannes Lindenmeyer	72 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.524 d
Heft	25	1992	Die Hypothekarzins erhöhungen 1989-1991 und die Wohnkosten/Betroffenheit und Reaktionsweisen der Haushalte Rita Baur	108 Seiten	Fr. 14.30	Bestell-Nummer	725.525 d
Cahier	26	1992	Habitat MER OFL 2/Prototypes logement et chauffage Centre d'Etude pour l'Amélioration de l'Habitat CETAH de l'Ecole d'Architecture de l'Université de Genève EAUG	268 pages	Fr. 33.65	No de commande	725.526 f
Heft	27	1993	Baukosten senken im Wohnungsbau 1. Teil: Blick über die Grenze 2. Teil: Folgerungen für die Schweiz A. Humbel, J. Ecks, D. Baltensperger	72 Seiten	Fr. 11.20	Bestell-Nummer	725.527 d
Cahier	27	1993	Abaissier les coûts dans la construction de logements 1ère partie: Coup d'oeil au-delà des frontières 2ème partie: Conséquences pour la Suisse A. Humbel, J. Ecks, D. Baltensperger	76 pages	Fr. 11.20	No de commande	725.527 f
Heft	28	1993	Bericht der Studienkommission Marktmiete	128 Seiten	Fr. 16.30	Bestell-Nummer	725.528 d
Cahier	28	1993	Rapport de la Commission d'étude loyer libre	116 pages	Fr. 16.30	No de commande	725.528 f
Heft	29	1993	Materialien zum Bericht der Studienkommission Marktmiete Teil 1: Mietzinsniveau bei Marktmieten Bernd Schips, Esther Müller Teil 2: Finanzierung von Subjekthilfe Hansjörg Blöchliger, Elke Staehelin-Witt Teil 3: Verfassungsmässigkeit der Marktmiete Thomas Fleiner-Gerster, Thierry Steiert	184 Seiten	Fr. 23.45	Bestell-Nummer	725.529 d
Heft	30	1993	Struktur und Entwicklung des schweizerischen Bau- marktes 1987 bis 1995/Eine Analyse mit Hilfe von Marktverflechtungstabellen Roswitha Kruck	72 Seiten	Fr. 10.20	Bestell-Nummer	725.530 d
Heft	31	1995	Wohnungsbedarf 1995-2010 / Perspektiven des regionalen Wohnungsbedarfs in der Schweiz (ausführliche Fassung) D. Tochtermann u.a.	132 Seiten	Fr. 16.40	Bestell-Nummer	725.531 d
Heft	32	1996	Anders Wohnen - billiger Wohnen / Konzepte für einen einfacheren Wohnungsbau Martin Albers, Michael Wohlgemuth	76 Seiten	Fr. 9.30	Bestell-Nummer	725.532 d
Heft	33	1998	Stadt-und Quartiererneuerung als zukünftige Aufgabe der Wohnungspolitik? Beiträge zu den Grenchner Wohntagen 1997	104 Seiten	Fr. 13.35	Bestell-Nummer	725.533 d/f

Die fehlenden Nummern sind vergriffen

Les numéros manquants sont épuisés

I numeri mancanti sono esauriti

Bezugsquellen:

Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale,  
3000 Bern,  
oder über den Buchhandel

Dépositaire:

Office central fédéral des imprimés  
et du matériel, 3000 Berne,  
ou par les librairies

Fonte d'acquisto:

Ufficio federale degli stampati  
e del materiale, 3000 Berna,  
o attraverso le librerie