

Christian Hanser, Jürg Kuster, Peter Farago

Les aides fédérales pour la construction de logements locatifs

**Exécution et effets de la loi encourageant la
construction et l'accession à la propriété
de logements (LCAP)**



Dans le Bulletin du logement sont publiés les rapports de la Commission de recherche pour le logement ainsi que les textes de l'Office fédéral du logement ayant un caractère général

Editeur: Office fédéral du logement
Storchengasse 6, 2540 Granges

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

Numéro de commande: 725.059 f

© by Office fédéral du logement, Granges 1995

Tous droits réservés pour tous pays. La reproduction partielle n'est autorisée qu'avec l'indication des sources.

Christian Hanser, Jürg Kuster, Peter Farago

Les aides fédérales pour la construction de logements locatifs

**Exécution et effets de la loi encourageant la
construction et l'accession à la propriété
de logements (LCAP)**

Mandataires: BHP - BERATUNGEN HANSER UND PARTNER AG
Winterthurerstrasse 52, 8006 Zurich

IPSO Sozialforschung / Recherche sociale
Zürichstrasse 98, 8600 Dübendorf

WOHNSTADT Bau- und Verwaltungsgenossenschaft
Leimenstrasse 76, 4011 Bâle

Responsable du projet: Dr. Christian Hanser, BHP

Auteurs: Dr. Jürg Kuster, BHP
(Résumé, chapitres 1, 2, 3, 4, 5.21, 5.22, 6.1, 6.3, 7, 9,
annexes A à E)

Dr. Peter Farago, IPSO
(Chapitres 5.1, 5.23, 5.24, 6.2, 8)

Collaborateurs: Guido Cavelti, BHP
Massimo Sardi, IPSO
Ronny Bianchi, IPSO
Jürg Inderbitzin, BHP
August Hager, WOHNSTADT

Expert: Jörg Hübschle, WOHNSTADT

Préface

Depuis le début des années septante, l'aide à la construction de logements et à l'accession à la propriété d'appartements et de maisons familiales, dont l'ancrage est constitutionnel, représente l'une des tâches de la Confédération qui s'appuie essentiellement sur la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Cette loi renferme un vaste éventail de mesures en faveur de l'amélioration générale des bases de la construction de logements. Elle a en outre pour objectif d'augmenter la part représentée par les logements à prix modéré ainsi que d'oeuvrer à une plus large diffusion de la propriété.

La question de savoir si la Confédération peut remplir la tâche qui lui a été confiée d'une manière active, conforme aux objectifs et efficace, a encore gagné en importance en raison de la situation difficile que connaissent les finances publiques. Une première réponse a été fournie par l'enquête financée par le Fonds national et publiée également dans le Bulletin du logement (volume 55) qui se conclue sur une évaluation globalement positive de l'encouragement à la propriété basé sur la LCAP. A présent, les autres mesures de la LCAP ont été évaluées dans cette étude réalisée sur l'initiative de la Commission de recherche pour le logement avec l'assistance d'un groupe d'experts. Sans vouloir anticiper sur l'opinion du public intéressé, l'office chargé de l'exécution peut, cette fois encore, prendre acte de ces résultats satisfaisants.

Le centre d'intérêt de l'étude se situe dans l'examen des effets déployés par les instruments de la LCAP (cautionnements, abaissement de base et abaissements supplémentaires) sur les investisseurs, les locataires et sur le marché des logements locatifs. En outre, l'on observe également dans le rapport que les impulsions d'encouragement contenues dans la LCAP sont déterminantes dans la décision des investisseurs à construire des logements locatifs à prix avantageux et que les logements au bénéfice de l'aide fédérale profitent aux cercles de la population économiquement faibles dans des proportions supérieures à la moyenne. Selon le rapport, on ne relève aucune raison de procéder à des corrections notables sur le modèle d'encouragement de la LCAP, étant donné le message transmis sur son efficacité et sa conformité aux objectifs. Le rapport attire cependant l'attention sur diverses possibilités visant à optimaliser ce modèle. L'office concerné a maintenant pour tâche de les défendre et de continuer à garantir la signification et le but de l'encouragement à la construction de logements en adaptant continuellement les activités de cet encouragement aux modifications des conditions générales.

Table des matières

Résumé	1
1. Introduction	15
2. Goulets d'étranglement sur le marché des logements locatifs	17
3. LCAP: objectifs et instruments de l'encouragement aux logements locatifs	22
3.1 Objectifs de la LCAP dans le domaine de l'encouragement aux logements locatifs	22
3.2 Instruments et mesures destinés à élargir l'offre de logements locatifs à prix modéré	23
3.21 Eléments de l'aide fédérale	23
3.22 Exigences posées aux projets encouragés	28
3.23 Concepts directeurs de la LCAP au niveau de l'encouragement des logements locatifs	30
3.3 Encouragement cantonal à la construction de logements: complément ou alternative à la LCAP?	32
4. Questions examinées	35

5. Concept de l'enquête	39
5.1 Aperçu	39
5.2 Conception méthodologique des enquêtes partielles	41
5.21 Discussions avec des offices cantonaux, des organisations faîtières et des banques	41
5.22 Entretiens personnels avec des investisseurs	42
5.23 Consultation écrite auprès des investisseurs	44
5.24 Entretiens téléphoniques avec des locataires	45
6. Exécution dans le champ d'action des acteurs	49
6.1 Les étapes d'un projet LCAP dans l'exécution pratique	49
6.11 Exigences techniques requises et limites des coûts dans l'exécution pratique	52
6.12 Les cautionnements de la Confédération dans leur exécution pratique	54
6.13 Abaissement de base et abaissements supplémentaires dans leur exécution pratique	55
6.2 Lignes de force et points faibles de l'exécution vus sous l'angle des acteurs	58
6.21 L'exécution de la LCAP vue sous l'angle des investisseurs	59
6.22 L'exécution de la LCAP vue sous l'angle des offices cantonaux	63
6.3 Bilan: Lignes de force et points faibles de l'exécution de la LCAP	63

7. Effets de la LCAP sur les investissements dans le secteur des logements locatifs

67

7.1	Divers objectifs d'investissement - différentes raisons de demander les aides LCAP	67
7.2	Importance des exigences techniques et des limites de coûts posées aux projets LCAP	72
7.21	Coûts de construction et de revient	72
7.22	Exigences en matière de construction posées aux projets LCAP	76
7.3	Importance du cautionnement fédéral	77
7.4	Importance de l'abaissement de base	82
7.5	Importance des abaissements supplémentaires	86
7.6	Bilan: Importance de la LCAP pour les investissements dans le secteur des logements locatifs et pour l'offre de logements à prix modéré	86

8. Locataires et conditions de location de logements LCAP

90

8.1	Lignes directrices de location suivies par les investisseurs LCAP	91
8.2	Composition sociale des locataires LCAP	92
8.3	Différences entre divers groupes de locataires LCAP	95
8.4	Evaluation faite par les locataires sur la qualité du logement	97
8.5	Degré d'information et de connaissance des locataires sur la LCAP	99
8.6	Bilan: Importance de la LCAP pour les locataires	104

9. Indications sur les effets de la LCAP sur le marché des logements locatifs en Suisse	105
9.1 Augmentation de la part des logements à prix avantageux dans l'offre globale de logements locatifs?	106
9.11 Importance de la proportion des encouragements LCAP	107
9.12 Evolution au fil des années des loyers abaissés à la base	110
9.2 Réduction des goulets d'étranglement temporaires que traverse l'offre de logements locatifs?	114
9.3 Réduction des goulets d'étranglement régionaux dans l'offre de logements locatifs?	115
Documentation utilisée	120
Annexes	125
Annexe A: Aides en matière d'équipement	125
Annexe B: Acquisition de réserves de terrains	128
Annexe C: Etude du marché et recherche dans le secteur de la construction de logements	130
Annexe D: Prêts du fonds de roulement	132
Annexe E: Centrale d'émission pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique (EGW)	134
Annexe F: Documents utilisés pour mener les enquêtes empiriques	136
F1: Membres du groupe d'accompagnement	136
F2: Offices cantonaux, organisations faîtières et banques ayant été interrogés	137
F3: Questionnaires	139

Résumé

Comme on le constate dans d'autres pays, la mise à disposition de logements en Suisse est ponctuée de fortes variations au fil du temps. Des phénomènes de pénurie se font périodiquement jour, entraînant corrélativement de lourdes charges de loyer. Outre les mesures de protection des locataires, les pouvoirs publics mettent en oeuvre divers moyens d'encouragement destinés à adoucir ces moments difficiles. Depuis 1975, la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) constitue la clé de voûte de l'aide au niveau fédéral.

La présente étude examine l'exécution et les effets de la LCAP dans le domaine de l'encouragement des logements locatifs.

Points centraux des enquêtes réalisées

- Entretiens avec des responsables de l'Office fédéral du logement, des représentants des organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique, ainsi qu'avec des représentants de banques sélectionnées
- Entrevues avec des représentants d'offices cantonaux s'occupant de l'encouragement à la construction de logements dans les cantons de Lucerne, de Soleure, de Bâle-Campagne, de St. Gall, du Tessin, de Vaud et de Neuchâtel
- Entretiens personnels avec 24 investisseurs concernant un total de 42 projets LCAP
- Entretiens personnels avec 14 investisseurs (potentiels) qui ont présenté un projet à l'examen technique préalable ou à l'examen de leur requête sans avoir finalement réalisé de projet WEG (groupe de contrôle)
- Enquête écrite menée auprès de 451 investisseurs LCAP
- Enquête téléphonique effectuée auprès de 804 locataires de logements LCAP
- Analyse de documents et de rapports les plus divers.

Objectifs de la LCAP dans le domaine des logements locatifs

Par le soutien qu'elle apporte à la construction, à la rénovation et à l'achat d'objets locatifs, la LCAP s'efforce d'atteindre les objectifs suivants:

- augmenter la part de logements locatifs à prix modéré dans l'ensemble de l'offre de logements locatifs
- résorber les goulets d'étranglement qui sévissent temporairement sur l'offre de logements locatifs
- réduire les goulets d'étranglement régionaux dans l'offre de logements locatifs
- réduire les charges élevées de loyer pour les couches de la population économiquement faibles qui occupent des logements LCAP
- contribuer à l'amélioration qualitative de l'offre de logements et au développement de nouvelles formes d'habitation.

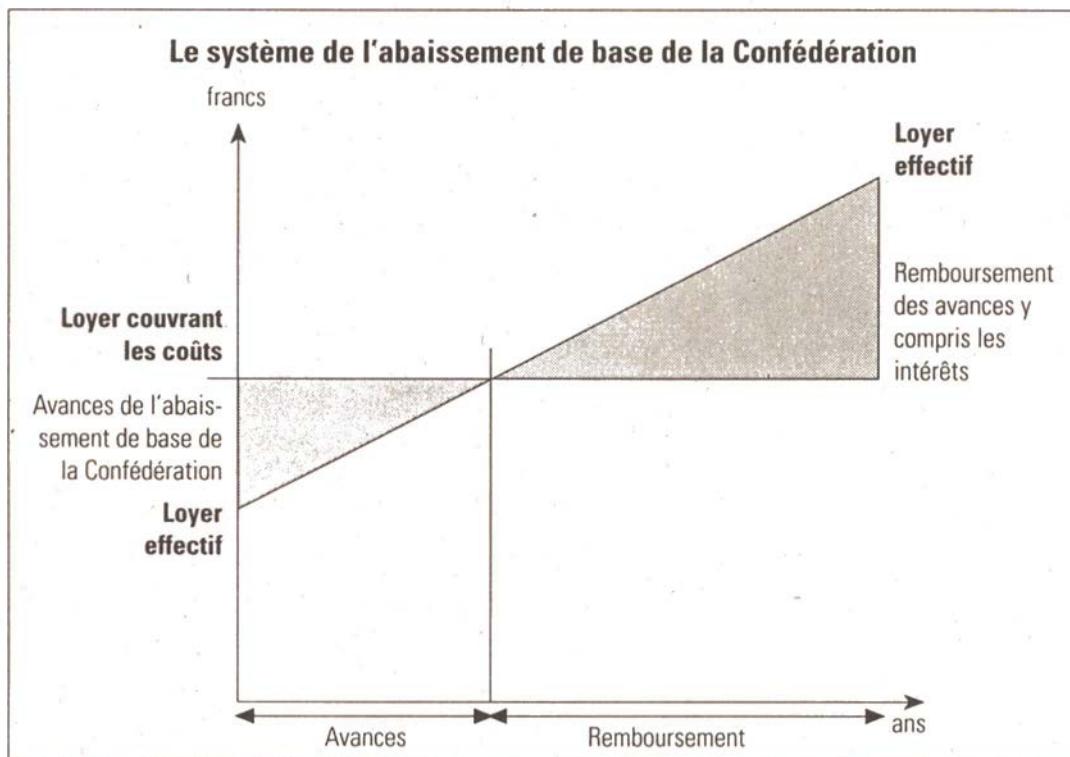
Instruments de l'encouragement LCAP

L'encouragement apporté par la Confédération aux logements locatifs comprend divers éléments:

- **Le cautionnement de prêts hypothécaires:** le cautionnement d'hypothèques est destiné à permettre également aux maîtres d'ouvrage disposant d'un capital propre réduit de construire, de rénover et, dans des cas particuliers, d'acheter des objets locatifs.
- **L'abaissement de base:** dans les premières années suivant l'achèvement d'un bâtiment, les loyers des appartements sont ramenés au-dessous du niveau des coûts effectifs grâce à l'abaissement de base qui est versé sous forme d'avances liées à l'objet et dont le montant dégresse au fil des années. Ces avances sont remboursées dans les 25 à 30 ans suivants (intérêts et intérêts cumulés compris - voir graphique 1). Dans le cas normal, l'abaissement de base ne comprend aucune contribution à fonds perdu des pouvoirs publics. La LCAP prévoit seulement la possibilité pour la Confédération de renoncer au remboursement intégral des avances de l'abaissement de base en présence de circonstances exceptionnelles.

La hausse successive des loyers représente une composante centrale du modèle de l'abaissement. L'idée repose sur l'hypothèse qu'au fil des années, le locataire bénéficie d'une amélioration de son revenu et peut donc dépenser davantage pour son logement sans devoir pour autant consacrer une part plus importante de son revenu au loyer. Cela suppose toutefois qu'à long terme, les revenus nominaux progressent d'une manière au moins égale aux loyers abaissés à la base.

Schéma 1: le système de l'abaissement de base de la LCAP



Source: NOTICE EXPLICATIVE DE L'OFL SUR LA CONSTRUCTION ET LA RÉNOVATION DE LOGEMENTS LOCATIFS, P. 2

Le système de l'abaissement de base a pour but:

- d'aider les locataires en allégeant la charge que constituent les loyers initiaux, la plupart du temps élevés dans les logements nouvellement construits ou rénovés.
- de créer des conditions avantageuses favorisant les investissements dans la construction de logements locatifs (à prix modéré). Par l'abaissement initial intervenant dans les premières années qui suivent l'investissement, la capacité à supporter la charge financière ainsi qu'à louer les logements est garantie sans que l'investisseur doive renoncer à un rendement global couvrant les coûts.
- de rendre l'évolution du loyer plus régulière et de créer les conditions nécessaires pour mieux la prévoir.
- de contribuer à faire évoluer les loyers de manière à réduire la différence entre les loyers des anciens et des nouveaux logements.
- de diminuer les dépenses de subventionnement par rapport aux mesures antérieures de la Confédération prises en faveur de l'encouragement à la construction de logements.

- **Abaissements supplémentaires:** la LCAP prévoit des aides à la personne versées sous forme d'abaissements supplémentaires à fonds perdu pour les ménages locataires économiquement faibles, lorsque ces derniers occupent des logements relevant de la LCAP. Déjà au bénéfice de l'abaissement de base, les loyers sont encore réduits grâce aux abaissements supplémentaires.
- **Prestations de soutien aux maîtres d'ouvrage et aux organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique:** une série de mesures particulières soutient l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, en plus des instruments d'encouragement susmentionnés. Ces organisations s'engagent à respecter un certain nombre d'objectifs de la LCAP dans une perspective ouverte sur le long terme.

Seuls bénéficient d'un encouragement les logements locatifs qui répondent à des exigences techniques minimales données, dont le coût de revient ne dépasse pas des limites maximales liées à la qualité de la construction, à des spécificités régionales et lorsque le besoin de tels logements est prouvé.

Outre l'encouragement des logements locatifs, la LCAP prévoit également l'encouragement de l'accession à la propriété de logements et de maisons familiales¹ ainsi que l'amélioration ciblée des éléments de base généraux sur lesquels repose la construction de logements². L'aide financière en matière d'équipement de terrains pour la construction de logements et d'acquisition de réserves de terrains appropriés pour la construction de logements ainsi que l'encouragement de la recherche sur le marché du logement et la construction font partie de ces éléments fondamentaux.

L'exécution de la LCAP: lignes de force et points faibles

L'exécution de la LCAP relève en premier lieu de la compétence de l'Office fédéral du logement (OFL), auquel les cantons apportent leur aide de différentes manières. Certains cantons concentrent leur soutien sur l'examen formel des demandes LCAP et la transmission de ces requêtes à l'OFL, tandis que d'autres cantons assument un rôle de conseil auprès d'investisseurs potentiels ainsi que des tâches matérielles d'examen et de contrôle en relation avec des projets LCAP.

¹ Le volume 55 du Bulletin du logement (Schulz/Muggli/Hübschle 1993) présente une évaluation réalisée sur cet ensemble de thèmes.

² Voir annexes A à E.

Comment l'OFL s'est-il acquitté de son mandat d'application de la LCAP au cours des vingt années d'existence de cette loi? Quels points forts et quelles faiblesses caractérisent l'exécution de la LCAP³? Les principaux résultats suivants sont issus des enquêtes qui ont été menées:

- Pour le règlement de projets à encourager, l'OFL a constitué une organisation d'exécution qui, outre l'encouragement des logements locatifs, doit également remplir d'autres tâches s'inscrivant dans le cadre de la LCAP (p. ex. l'encouragement à la propriété).
- L'OFL a organisé sa coopération avec les cantons selon le principe de la subsidiarité. Cela permet aux cantons de s'engager de différentes manières dans l'application de la LCAP et ce, quels que soient leurs intérêts en matière de politique du logement et leurs possibilités personnelles. Certaines faiblesses dans la pratique actuelle font pendant aux avantages présentés par la souplesse du concept d'application:
 - Dans certains des cantons⁴ ayant fait l'objet de l'examen, des investisseurs potentiels sont confrontés à des retards dans le règlement des demandes ou à un investissement en temps supplémentaire pour se procurer des informations parce que les compétences relatives aux tâches administratives concrètes de l'application de la loi ne sont pas toujours réglementées de manière très précise entre l'OFL et l'office cantonal concerné.
 - Les services en matière de conseil et d'information que les cantons mettent à la disposition des investisseurs fournissent des prestations très inégales. Pour remédier à ces disparités l'OFL a organisé, en collaboration avec les organisations faîtières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, un service de consultation décentralisé pour des investisseurs LCAP (potentiels).
- L'OFL a développé une grille de base différenciée pour l'examen matériel des demandes d'aide. Des données claires règlent les exigences techniques minimales à respecter ainsi que les limites de coûts de construction admis. En ce qui concerne l'appréciation des maxima admis pour le coût du terrain et le coût de revient total, la fixation d'une limite unitaire valable dans tout le pays apparaît peu judicieuse en raison des fortes disparités régionales entre les prix des terrains ou des loyers usuels dans la région. C'est pourquoi l'OFL dispose, dans ce domaine, d'une marge d'appréciation lui permettant d'évaluer chaque projet individuellement en tenant compte de divers indicateurs du marché et des prix.

³ La présente évaluation se concentre sur l'exécution pratique générale de la LCAP et ne traite pas, conformément au mandat reçu, de l'organisation du travail interne au sein de l'OFL.

⁴ L'application de la LCAP a été examinée plus en détail dans les cantons de Lucerne, de Soleure, de Bâle-Campagne, de St. Gall, de Tessin, de Vaud et de Neuchâtel.

Cette latitude autorise des solutions sur mesure qui ne pourraient être obtenues avec des grilles de critères d'appréciation standardisés.

Pour les investisseurs et les offices cantonaux spécialisés, cette pratique engendre un effet secondaire indésirable. En effet, il est difficile d'évaluer, dans la phase de planification, le niveau supérieur des coûts du terrain et d'investissement global qui sera encore considéré comme raisonnable par l'OFL. Dans un cas concret particulier, surtout lorsqu'il est indispensable d'agir rapidement, cette situation peut engendrer des problèmes.

- L'OFL tient compte de la modification des conditions-cadre sur les marchés immobilier et financier tant pour les nouveaux projets que dans la phase d'utilisation des logements encouragés. Cela se traduit par des adaptations de limites de coût à respecter, de loyers initiaux abaissés à la base ou de hausses périodiques du loyer, ce qui a mené à une multiplication des modifications dans la pratique de l'exécution, en particulier depuis le début des années nonante. Les achats d'objets locatifs au bénéfice de la LCAP ont été concernés en premier lieu.

En vertu des données législatives, il est nécessaire d'adapter les diverses valeurs contributives du modèle LCAP aux modifications des conditions générales. Une information précoce et complète sur les modifications prévues revêt une importance notable pour la sécurité juridique. Les enquêtes menées ont clairement démontré que dans de nombreux cas, la politique d'information suivie jusqu'à présent par l'OFL était insuffisante, ce qui explique une certaine désorientation chez nombre d'investisseurs et d'offices cantonaux spécialisés.

- Avant d'accorder un cautionnement, l'OFL examine la capacité à supporter la charge financière du coût de revient ainsi que le besoin existant des logements prévus, mais il ne contrôle pas, en revanche, si le cautionnement est nécessaire pour se procurer le capital exigé. Ainsi, la Confédération assume certains risques, même lorsque cela ne s'avère pas indispensable, dans certains cas, à la réalisation des projets concernés. Du point de vue de l'OFL, cette pratique se justifie du fait que, pour l'investisseur, le cautionnement de l'hypothèque de second rang réduit dans une certaine mesure les frais de capital étranger. Mis à part les dépenses administratives, l'octroi libéral des cautionnements présente des avantages certains n'engendrant que des frais minimes, vu que, jusqu'à présent, l'OFL n'a enregistré que quelques pertes sur les cautionnements. Toutefois, les turbulences qui agitent actuellement le marché immobilier pourraient entraîner une recrudescence des risques liés aux cautionnements dans le futur.
- L'OFL contrôle rigoureusement le respect des exigences posées aux projets encouragés ainsi que le droit des locataires aux abaissements supplémentaires avant que n'intervienne le premier versement des avances de l'abaissement de base. En revanche, le contrôle exercé autrefois dans la phase d'habitation des logements était nettement insuffisant.

L'OFL a reconnu cette lacune et mené, pour la première fois en 1994, un examen systématique du droit aux abaissements supplémentaires de l'ensemble des bénéficiaires de ces subventions. Selon les indications données par l'OFL, des contrôles analogues devront être répétés tous les deux ans. Comme par le passé, la transmission de l'intégralité des abaissements de base, et éventuellement des abaissements supplémentaires, par les bailleurs aux locataires n'est toujours pas vérifiée.

- L'OFL traite les demandes d'encouragement, dont le nombre a considérablement augmenté depuis 1990, et suit les dossiers LCAP dans la phase d'utilisation - dossiers également en progression - depuis le début des années quatre-vingt avec un nombre constant de moins de 50 employés permanents. Les retards constatés par les investisseurs dans le traitement des affaires depuis le début des années nonante pourraient résulter en partie de ce manque de personnel.

Effets de la LCAP sur les investisseurs dans le secteur des logements locatifs

Quels effets déploient les instruments LCAP sur les investissements des maîtres d'ouvrage au bénéfice d'un encouragement? Sont-ils apparus grâce aux logements LCAP qui n'auraient pas pu être réalisés ou pas pu se ranger dans la même catégorie de loyer? Les analyses effectuées donnent les principaux résultats suivants:

- Depuis la fin des années quatre-vingt, la Confédération cautionne l'hypothèque de second rang de presque tous les projets LCAP. Parmi les projets cautionnés qui ont été examinés, le cautionnement fédéral était nécessaire pour le financement du projet dans environ la moitié des cas, car le maître d'ouvrage ne disposait que de fonds propres modestes. Pour un tiers des projets, le cautionnement - dans l'esprit des objectifs de la LCAP - a permis un financement avec un faible engagement de moyens propres bien que, en cas de nécessité, il aurait été possible de disposer de fonds propres supplémentaires à la place du cautionnement. Dans peu de cas seulement, le cautionnement accordé pour le financement ou l'engagement des moyens propres exigés s'est avéré sans importance. Dans les derniers cas cités, la Confédération assume un certain risque financier en octroyant une caution, sans contribuer pour autant à la réalisation des projets concernés.
- Les loyers initiaux couvrant les coûts de la grande majorité des objets LCAP examinés se situent au-dessus des loyers initiaux pouvant être obtenus sur le marché, comme il est de règle pour les nouveaux logements. Dans tous ces cas, l'abaissement de base est indispensable pour réduire les loyers initiaux de manière à obtenir une offre de logements à prix modéré par rapport aux prix du marché. Il n'en résulte pas seulement un allègement pour les locataires; l'abaissement de base crée également des conditions avantageuses

pour les investisseurs dans la construction de logements locatifs, dans la mesure où l'abaissement des loyers initiaux assure largement la location de ces logements sans que l'investisseur doive renoncer à un rendement global couvrant les coûts.

- Les abaissements supplémentaires de la Confédération sont des aides à la personne réservées aux ménages locataires économiquement faibles qui occupent des logements LCAP. Pour environ deux tiers des projets examinés, les investisseurs ont plus favorablement opté pour engager leurs moyens financiers grâce à la disponibilité des abaissements supplémentaires, soit parce qu'ils voulaient précisément offrir des logements pour des locataires économiquement faibles, soit parce qu'ils augmentaient ainsi leurs chances de louer les logements.
- Les dispositions et instruments particuliers de la LCAP contribuent de multiples façons à ramener les loyers (initiaux) à un niveau comparativement plus supportable:
 - l'abaissement de base et les abaissements supplémentaires éventuels réduisent les loyers initiaux à un niveau, qu'en règle générale, aucun modèle de financement privé ne permet d'atteindre.
 - grâce au cautionnement, l'hypothèque de second rang est accordée au taux d'intérêt de l'hypothèque de premier rang.
 - dans plusieurs des cas examinés, les coûts prévus pour des projets LCAP ont mené à des projets aux coûts encore plus avantageux que ceux calculés initialement par l'investisseur. Des économies ont été possibles essentiellement grâce à l'adjudication des travaux de construction ou par des réductions des coûts.
- On peut partir de l'hypothèse que, pour presque tous les projets particuliers qui ont été examinés, un instrument au moins de la LCAP (cautionnement, abaissement de base, abaissements supplémentaires) a revêtu une importance capitale dans la décision de l'investisseur de réaliser son projet de logements locatifs sous la forme et dans la catégorie de loyer envisagées.

L'investisseur ne recourt à l'aide LCAP que lorsqu'il considère cette dernière comme indispensable à la réalisation de ses objectifs d'investissement. Il est extrêmement rare de rencontrer un véritable effet d'entraînement produit par le train global des mesures de soutien. La clarté de cette constatation est frappante par rapport aux résultats des expériences faites avec d'autres mesures de l'Etat destinées à promouvoir les investissements privés. La principale cause de cette carence importante repose sur la conception fondamentale de la LCAP qui:

- en général, ne prévoit aucune contribution à fonds perdu en faveur de l'investisseur,
 - pose de multiples exigences aux projets dont le respect est contrôlé par l'OFL,
 - soumet les projets encouragés à un contrôle des loyers durant 25 ans au minimum et interdit les changements d'affectation.
- Bien que pour presque tous les projets examinés les prestations de soutien LCAP aient joué un rôle important dans la décision en faveur de l'investissement, bien des bailleurs de fonds encouragés auraient réalisé des placements dans le domaine des logements locatifs même sans l'aide LCAP. Dans certains cas, il aurait fallu se tourner vers des segments de locataires disposant d'un pouvoir d'achat plus important ou renoncer durant un certain temps à tout ou une partie des intérêts du capital propre.
 - Divers cantons offrent des subventions cantonales qui sont soit indépendantes de la LCAP soit complémentaires à l'aide fédérale. Lorsqu'en plus de la LCAP, un projet de logements locatifs bénéficie d'une aide cantonale, cette dernière revêt, dans la moitié des cas environ, une importance majeure pour la réalisation dudit projet⁵. L'importance déterminante pour la réalisation de tous ces projets dans la forme envisagée⁶ ne repose pas uniquement sur la LCAP, mais se trouve dans la conjugaison des aides fédérale et cantonale.

Effets de la LCAP sur les locataires de logements encouragés

Quelles sont les catégories de ménages pouvant profiter de l'offre de logements locatifs LCAP? Dans quelle mesure les locataires sont-ils informés sur les aides et les mécanismes soutenant la LCAP? Ces questions amènent aux principales constatations ci-après:

- Environ deux tiers des investisseurs interrogés ciblent leur offre de logement sur des catégories de locataires déterminées (familles, personnes âgées, ménages économiquement faibles).
- Bien que pour les logements abaissés à la base la LCAP ne contienne aucune directive de location, la proportion représentée par les ménages à revenu modeste, ainsi que les familles et les personnes âgées, occupant des logements LCAP est nettement plus importante que sur la moyenne de tous les logements en Suisse. Ainsi, conformément à

⁵ Ce constat s'appuie sur des analyses réalisées dans les cantons de Lucerne, de Soleure, de Bâle-Campagne, de St. Gall, du Tessin, de Vaud et de Neuchâtel.

⁶ Des raisons méthodiques empêchent de délimiter précisément la sphère d'influence de la LCAP des effets des mesures cantonales.

l'esprit de ses objectifs, la LCAP contribue à réduire les charges élevées du loyer des cercles de la population économiquement défavorisés.

- La majorité des locataires de logements LCAP connaissent peu le mécanisme de l'abaissement de base ainsi que les réglementations s'appliquant aux abaissements supplémentaires. Nombre de locataires ne semblent pas avoir conscience des aides perçues.

Augmentation de la part des logements locatifs à prix modéré dans l'offre générale de logements locatifs grâce à la LCAP?

Le train des aides LCAP (en partie combinées avec des aides cantonales) ont été d'une importance décisive pour presque tous les investisseurs interrogés isolément. Dans presque tous les cas également, les logements réalisés offrent des loyers (initiaux) meilleur marché que si les investisseurs concernés avaient concrétisé leurs projets sans la LCAP. Quelle est la contribution de la LCAP à l'augmentation de la part des logements locatifs à prix modéré par rapport à l'offre générale de logements locatifs? L'évaluation qui a été faite présente les principaux résultats suivants:

- Entre 1975 et 1993, la Confédération a promis une aide à plus de 3'200 projets LCAP qui concernaient plus de 51'000 logements locatifs. Pour couvrir les cautionnements et les avances de l'abaissement de base qui ont été accordés, la Confédération s'est engagée⁷, jusqu'à la mi-1993, pour un montant de 6 milliards de francs. Entre 1975 et la mi-1993, l'OFL a engagé 0.3 milliard de francs supplémentaire pour l'encouragement spécifique des maîtres d'ouvrage d'utilité publique sous la forme de prêts à intérêts réduits et de participations. Enfin, 1.2 milliard de francs a été versé ou promis⁸ pour les abaissements supplémentaires.

Parmi les projets de logements locatifs encouragés, trois sur quatre concernent des constructions nouvelles. Par rapport à ces 37'000 nouveaux logements locatifs encouragés, on dénombre dans la même période quelque 500'000 nouveaux logements locatifs construits sans aide LCAP. Les effets de la LCAP, décrits ci-dessus, se limitent à près de 7 pour cent de tous les nouveaux logements locatifs construits en Suisse entre 1975 et 1993. Si l'on reporte le total des 51'000 logements locatifs encouragés sur l'ensemble du parc de logements locatifs de Suisse qui comprend 1'950'000 unités, la part constituée par les logements LCAP s'élève à près de 3 pour cent. Si l'on tient compte des mesures d'encouragement à la construction de logements de la période précédant la LCAP, ainsi que des mesures de la Confédération introduites parallèlement à la LCAP, les estimations

⁷ Engagements dans le domaine de l'encouragement à la propriété incl.

⁸ Le montant indiqué comprend également les abaissements supplémentaires accordés dans l'encouragement à la propriété, qui, proportionnellement sont absolument insignifiants.

de l'OFL donnent à penser que la Confédération apporte ou a apporté des aides à environ 10 pour cent de tous les logements locatifs existants.

- 35 pour cent des 51'000 logements locatifs encouragés sont la propriété de coopératives de construction de logements. Cette proportion est nettement plus élevée que la part représentée par les logements coopératifs sur l'ensemble des logements locatifs qui présentait en 1990 un taux d'environ 7.5 pour cent. L'accent mis sur l'encouragement des coopératives de construction de logements et autres maîtres d'ouvrage d'utilité publique répond aux objectifs de la LCAP, attendu que ces derniers sont contraints à élargir, durablement et de manière significative, l'offre de logements à prix abordable.
- Une observation sur plusieurs années montre que, depuis le milieu des années septante, l'augmentation - en général bisannuelle - des loyers abaissés à la base a toujours suivi un cours plus modéré que l'évolution de l'indice des prix des loyers, des loyers officiels couvrant les coûts ou que de l'indice du revenu nominal. C'est pourquoi les logements abaissés à la base sont à imputer au segment des logements à prix modéré, non seulement dans la période qui suit l'investissement, mais également dans les années suivantes. Jusqu'à présent au moins, la LCAP est en mesure de contribuer durablement à augmenter l'offre de logements locatifs à prix abordable.

Il est difficile d'évaluer l'évolution que suivront les salaires et les loyers en Suisse. Quoiqu'il en soit, il faut partir du fait que l'étroitesse de la relation liant jusqu'à présent l'évolution du salaire nominal au renchérissement n'aura plus la même force à l'avenir. Si l'important changement structurel intervenu dans l'économie et une dégradation éventuelle de la compétitivité de la place économique suisse devaient mener à des déperditions de prospérité, la capacité à assumer les augmentations bisannuelles des loyers abaissés à la base pourrait, à son tour, être remise en question.

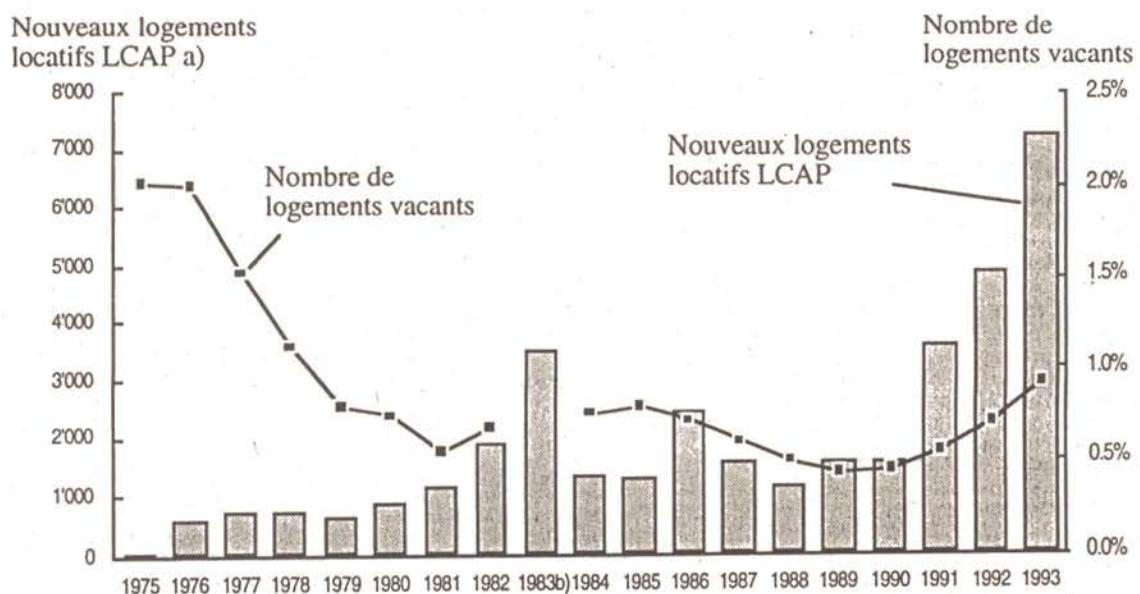
Dans la perspective de tels scénarii, la LCAP se réserve la possibilité de renoncer temporairement aux hausses périodiques des loyers abaissés à la base et, selon les circonstances, de remettre des avances de l'abaissement de base encore dues après 30 ans. Même si dans de telles conditions-cadre il devenait nécessaire de verser non seulement des aides à la personne mais également des contributions à fonds perdu pour des aides à l'objet, le modèle de l'abaissement de base de la LCAP est nettement supérieur⁹ - non seulement du point de vue de la politique financière mais aussi sous l'angle politique - aux précédents systèmes d'encouragement de la Confédération ainsi qu'à d'autres concepts d'aide développés à l'étranger. En effet, les interventions de l'Etat

⁹ On ne se prononce cependant pas ici sur les effets des précédents encouragements à la construction de logements de la Confédération.

sur le marché restent, en comparaison, insignifiantes dans le modèle LCAP. Alors qu'avant 1975, l'encouragement à la construction de logements de la Confédération se traduisait par des avances d'intérêts sur le capital qui étaient versées pour des logements particuliers, la LCAP ne prévoit de contributions à fonds perdu liées à l'objet que dans des circonstances très particulières et seulement après 30 années. Cela serait le cas si les hausses de loyer du système de l'abaissement de base devenaient insupportables pour le locataire sur une moyenne de longue durée.

Réduire les goulets d'étranglement temporaires que traverse l'offre de logements locatifs avec la LCAP?

Schéma 2: Nouveaux logements locatifs LCAP et taux de logements vacants au cours des années^{a)}



- a) La date déterminante est celle de la décision de l'aide fédérale
- b) Aucun dénombrement des logements vacants n'a été effectué en 1983

Source: Schéma BHP réalisé selon des données de l'OFL et d'après L'ANNUAIRE STATISTIQUE DE LA SUISSE, div. années.

Quelle contribution peut apporter la LCAP à la réduction de goulets d'étranglement apparaissant temporairement dans l'offre de logements locatifs? Les résultats des analyses qui ont été menées se résument comme suit:

- Le graphique 2 montre clairement que dans les années présentant un taux de logements vacants particulièrement bas - au début et vers la fin des années quatre-vingt -, le nombre de nouveaux logements encouragés reste modéré. Toutefois, l'on remarque à chaque fois une augmentation du volume à encourager suivant ces années à faible taux de logements vacants.
- La contribution de la LCAP à diminuer les goulets d'étranglement temporaires de l'offre de logements locatifs a été partiellement limitée par les crédits-cadre disponibles de la Confédération. Cette précarité des moyens a eu pour conséquence qu'il n'a pas été possible de répondre positivement à toutes les demandes de projets méritant un encouragement, en particulier entre 1982 et 1985, mais aussi au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt. Depuis le début de l'année 1995, des contingents cantonaux sont réapparus pour les prestations d'aide.
- Dans les années passées, les investisseurs ont ressenti l'importance des aides LCAP de manière très différenciée. De 1991 à la fin de la période examinée en 1993, les aides LCAP ont revêtu une importance considérable en raison de la constellation spécifique qui régnait sur les marchés des capitaux et des logements locatifs. Du second semestre 1991 à 1993, la part représentée par les nouveaux logements construits avec la LCAP a augmenté jusqu'à 19 pour cent du total de tous les nouveaux logements locatifs (moyenne des années 1975 - 1993: 7%).

Récemment surtout- et sans négliger aussi l'augmentation bienvenue des crédits-cadre de la Confédération -, la LCAP a énormément contribué à éviter des situations de pénurie (supplémentaire) sur le marché des logements locatifs. Selon les enquêtes effectuées, l'aide LCAP a été, en effet, pratiquement toujours indispensable à la réalisation des projets. Il faut retenir cependant, que le soutien apporté par la LCAP seule ne suffit pas pour que des investisseurs potentiels engagent des capitaux précisément dans la construction de logements lorsque le marché des logements locatifs traverse un goulet d'étranglement. Selon les circonstances, seuls font exception les maîtres d'ouvrage (p. ex. des coopératives de construction de logements) n'investissant exclusivement que dans la construction de logements en raison de la spécificité de leurs objectifs.

Réduction des goulets d'étranglement régionaux dans l'offre de logements locatifs grâce à la LCAP?

Dans quelle mesure la LCAP contribue-t-elle à résorber les goulets d'étranglement régionaux dans l'offre de logements locatifs? Le panorama suivant se dégage des analyses statistiques:

Les taux de logements vacants cantonaux et régionaux présentent des différences marquantes renvoyant aux pénuries spécifiques des régions au plan de l'offre de logements locatifs. Dans divers cantons connaissant d'importants goulets d'étranglement dans l'offre de logements locatifs, le nombre de logements LCAP est certes notable. Toutefois, les cantons qui présentent un taux de logements vacants régulièrement inférieur à celui de la moyenne nationale, font état d'un taux d'encouragement relativement bas. Jusqu'à présent, la LCAP n'a pas été en mesure de donner des impulsions spécialement dirigées sur la réduction des déséquilibres régionaux régnant sur l'offre de logements locatifs. Les possibilités données par la fixation de points forts dans l'encouragement au niveau régional, se réduisent à écarter les projets pour lesquel aucun besoin n'est constaté.

1. Introduction

La Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), du 4 octobre 1974, constitue l'élément central de la politique que mène la Confédération¹ sur le marché du logement. La LCAP poursuit trois objectifs essentiels (art. 1, LCAP; CONSEIL FÉDÉRAL 1973, p. 1-3):

1. Améliorer dans leur ensemble les conditions générales dont dépend la construction de logements par
 - l'aide financière accordée en particulier à des associations de droit public pour l'équipement de terrains à bâtir,
 - l'aide financière destinée à l'acquisition de réserves de terrain par des associations de droit public et des maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique afin de garantir la mise à disposition de terrains appropriés à la construction de logements,
 - l'encouragement des études de marché, de la recherche et de la rationalisation dans le secteur de la construction de logements,
 - la garantie, sous l'angle de l'économie générale, d'un approvisionnement suffisant en capitaux pour la construction de logements².
2. Augmenter l'offre de logements locatifs à prix modéré.
3. Encourager l'accession à la propriété d'appartements et de maisons familiales.

L'arsenal des moyens d'encouragement de la LCAP à la construction de logements a été, à maintes reprises, engagé au service de la politique conjoncturelle. Sa dernière intervention remonte au bonus à l'investissement³ du printemps 1993 qui a, en partie, profité à la construction de logements.

¹ Constituent en particulier d'autres éléments importants de la politique de la Confédération en matière de marché du logement: les dispositions du droit de bail figurant dans le droit des obligations, la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne, ainsi que diverses divisions du droit sur l'aménagement du territoire, des réglementations sur la prévoyance professionnelle, etc..

² Jusqu'à présent, il n'a jamais été nécessaire de recourir à ces mesures de la Confédération.

³ Arrêté fédéral du 19 mars 1993 concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements et de constructions rurales.

L'évaluation de l'exécution et des effets des mesures LCAP destinées à élargir l'offre de logements locatifs à prix modéré constitue le point central de la présente étude (objectif 2).

Conformément au mandat, les mesures concernant l'amélioration des bases générales de la construction de logements (objectif 1) n'ont été que brièvement évaluées. Les résultats y relatifs sont restitués dans les annexes A à C.

Une analyse détaillée des effets de la LCAP sur l'encouragement de l'accession à la propriété existe déjà⁴. C'est pourquoi la présente étude ne s'attache pas à l'examen de ce domaine de la LCAP.

Une brève présentation dans le chapitre 2 des évolutions et des goulets d'étranglement ayant caractérisé le marché suisse des logements locatifs forme le point de départ de l'évaluation des mesures LCAP visant à élargir l'offre de logements à prix modéré. Le chapitre 3 présente une vue d'ensemble des objectifs partiels de la LCAP dans le domaine de l'encouragement aux logements locatifs et les instruments qui y sont employés. Les questions centrales de l'analyse de l'exécution et des effets sont formulées dans le chapitre 4 à l'appui d'un modèle de l'efficacité de l'encouragement LCAP en faveur des logements locatifs. La description du concept d'investigation méthodologique qui a été utilisé (chapitre 5) est suivie de la présentation des résultats de l'évaluation qui s'étendent des chapitres 6 à 9:

- exécution dans le champ d'action des acteurs (chapitre 6)
- effets de la LCAP sur les placements d'investisseurs particuliers dans le domaine des logements locatifs (chapitre 7)
- efficacité de la LCAP sur la charge locative et l'approvisionnement en logements de locataires particuliers (chapitre 8)
- répercussions de la LCAP au niveau macro-économique du marché suisse des logements locatifs (chapitre 9).

2. Goulets d'étranglement sur le marché des logements locatifs

La présente étude concentre principalement son intérêt dans la recherche de l'influence exercée par la LCAP sur l'élargissement de l'offre de logements locatifs à prix modéré. Le bref aperçu présenté ci-après esquisse les caractéristiques et les passages difficiles du marché locatif suisse qui revêtent une importance particulière pour l'encouragement aux logements locatifs de la LCAP¹:

- **Importance des logements locatifs dans l'approvisionnement en logements en Suisse:** la proportion de logements en propriété en Suisse est faible comparée aux valeurs internationales. En 1970, 72 pour cent des ménages suisses vivaient dans des logements locatifs²; cette proportion s'élevait à quelque 69 pour cent en 1990. Cela explique l'importance considérable du marché des logements locatifs dans l'approvisionnement en logements en Suisse.
- **Difficultés d'ordre quantitatif dans l'approvisionnement:** bien que depuis les années septante l'offre en logements et en surfaces habitables ait plus fortement augmenté que la population résidante en Suisse, l'approvisionnement en logements souffre périodiquement de situations de pénurie.

Ces goulets d'étranglement ressortent particulièrement sur certains segments du marché des logements locatifs:

- "Les difficultés (à trouver un logement à prix abordable) se sont accentuées pour les groupes traditionnellement défavorisés sur le marché du logement, à savoir les jeunes familles et les familles nombreuses, les familles monoparentales, les personnes âgées et les handicapés. Le cercle de ces personnes pratiquement exclues du marché du logement traditionnel et ainsi économiquement et socialement marginalisées, s'est élargi." (GUGGENHEIM 1991, p. 8f).

¹ Conformément au mandat reçu, l'on renonce à présenter ici une analyse détaillée des évolutions constatées sur le marché des logements locatifs durant les 20 années qui se sont écoulées depuis la conception de la LCAP. Les informations de base précises et des analyses sont données dans divers rapports du Bulletin du logement de l'Office fédéral du logement, lesquels publient notamment les résultats de la recherche sur le marché du logement et la construction selon la LCAP (cf. annexe C): ANGELINI/GURTNER 1978; GERHEUSER/HERTIG/PELLI 1984; HÜBSCHLE/HERBST/ECKERLE 1984; GERHEUSER/SARTORIS 1988; AREND/KELLERHALS SPITZ/MÄCHLER 1990; FARAGO/HAGER/PANCHAUD 1993.

² Tous les logements (p.ex. logements de fonction), en plus des logements locatifs, qui ne sont pas occupés par leur propriétaire, sont pris en considération (ANNUAIRE STATISTIQUE DE LA SUISSE 1994, p. 222).

- Les valeurs moyennes nationales masquent en partie des différences régionales notables dans les pourcentages de logements vacants. Par comparaison, les agglomérations urbaines sont généralement caractérisées par de faibles pourcentages de logements vacants. Ainsi, avec un pourcentage de logements vacants de 0.44 pour cent au plan national en 1990, le canton de Zurich p.ex. faisait état de 0.11 pour cent de logements vacants et la ville Zurich, de 0.06 pour cent seulement (OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, p. 11 et p. 29).
- **Lourdes charges locatives:** une partie des ménages locataires doivent consacrer une part de leur revenu, considérée comme excessive, au paiement de leur loyer. De récentes enquêtes montrent qu'environ un ménage sur cinq dépense plus de 25 pour cent de son revenu pour le loyer³, ce qui est difficilement supportable dans de nombreux cas selon les estimations d'experts de la branche⁴. Vu qu'il s'agit en premier lieu de ménages ayant un revenu plutôt modeste, les lourdes charges locatives apparaissent comme l'expression concrète d'une carence en logements à prix modéré.
- **Déficiences au niveau de la qualité du logement et de l'habitat:** malgré des standards de construction satisfaisants, dont font état la plupart des nouveaux logements, et l'intense activité de rénovation déployée dans les années quatre-vingt, des investissements importants et réguliers sont indispensables, dans le futur également, pour garantir et améliorer le parc de logements afin, p.ex., d'adapter la répartition des anciens logements sur le territoire aux besoins actuels ou de procéder à la rénovation complète de logements. Des modifications de l'environnement construit menacent également d'entraver la qualité de l'habitat. A titre d'exemple, 64 pour cent de tous les ménages des grandes villes se déclaraient gênés par les nuisances pesant sur le milieu ambiant en 1986 (cf. GUGGENHEIM 1991, p. 9)

Demeure le fait, que dans certaines périodes et régions et pour certains segments de locataires, existent des goulets d'étranglement quantitatifs plus ou moins prononcés sur le marché des logements locatifs. Ces derniers s'interfèrent avec des charges locatives difficilement supportables pour une minorité non négligeable de ménages locataires.

³ Selon un sondage sur la consommation effectué en 1990 par l'Office fédéral de la statistique, 16 pour cent des ménages déclarent consacrer plus de 25 pour cent du revenu du ménage aux charges locatives. D'après l'EPSA 1993 de l'Office fédéral de la statistique, cette proportion serait même d'environ 24 pour cent (cf. également le chapitre 8.2).

⁴ Cf. p.ex. GUGGENHEIM 1991, p. 9 GERHEUSER/HERTIG/PELLI 1984, p. 76.

Les goulets d'étranglement mentionnés résultent de causes multiples dont la combinaison des effets a évolué⁵ diversement depuis l'entrée en vigueur de la LCAP en 1975. C'est pourquoi les remarques suivantes, concernant les causes principales de ces goulets d'étranglement, se limitent à quelques indications d'ordre général:

5 Cf. p.ex. HEGETSCHWEILER p. 8-11; GUGGENHEIM 1991, p. 9f; FARAGO/HAGER/PANCHAUD 1993, p. 25-78; ANGELINI/GURTNER 1978; COMMISSION FÉDÉRALE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS 1991, p.8

Tabl. 2-1: Comparaison des facteurs de coûts déterminants les loyers et de l'évolution du salaire nominal.

Année	Facteurs de coûts			Indice du salaire nominal ^{d)}
	Indice du coûts de la construction de la ville de Zurich ^{a)}	Prix du terrain pour la construction de logements dans le canton de Zurich ^{b)}	Taux d'intérêt des nouvelles hypothèques ^{c)} de premier rang	
	1975=100	1975=100		1975=100
1975	100	100	6.8%	100
1976	93	92	6.0%	102
1977	96	92	5.2%	105
1978	99	98	4.6%	108
1979	103	102	4.1%	112
1980	112	101	4.4%	118
1981	122	114	5.6%	125
1982	130	119	6.2%	134
1983	127	132	5.5%	139
1984	125	152	5.5%	143
1985	128	157	5.5%	147
1986	132	205	5.5%	152
1987	134	217	5.2%	156
1988	140	237	5.1%	161
1989	147	325	5.9%	167
1990	160	365	7.4%	177
1991	171	450	7.8%	189
1992	169	414	7.8%	199
1993	161	364	6.4%	204

a) ANNUAIRE STATISTIQUE DE LA SUISSE 1994, p. 154

b) Prix au m² de terrains pour la construction de logements vendus par des particuliers et non bâti (dimension des parcelles 200 - 699 m²) dans le canton de Zurich (sans la ville de Zurich); Données selon le STATISTISCHE AMT DES KANTONS ZÜRICH 1994, p. 48.

c) Niveau de l'intérêt pour les nouvelles hypothèques selon les rapports mensuels de la Banque nationale suisse.

d) L'ECONOMIE, diverses années

Pour de larges cercles de la population, les charges locatives élevées peuvent engendrer des difficultés, en particulier dans les périodes où le revenu nominal des ménages évolue parallèlement à la progression des facteurs déterminant les coûts sur le marché des logements locatifs. Le début des années quatre-vingt et - dans des proportions considérables - la période 1989 - 1991 (cf. tableau 2-1) sont caractérisés par un profond fossé séparant d'une part les coûts du terrain et de la construction et les frais du capital, et d'autre part la faible augmentation des salaires nominaux. En outre, les ménages locataires économiquement faibles - en particulier - peuvent aussi être touchés par de lourdes charges locatives lorsque l'écart se creuse entre l'offre et la demande sur les marchés locatifs régionaux.

Les difficultés quantitatives dans l'approvisionnement, au sens de véritables émergences de pénurie sur le marché des logements locatifs⁶ peuvent résulter d'une carence (régionale) en terrains à bâtir pour la construction de logements ou d'une brusque envolée du volume de la demande. Les causes essentielles d'une offre temporairement ou régionalement déficitaire sont à rechercher dans le manque d'attractivité des investissements dans le domaine des logements locatifs. En relation avec ce qui précède, les perspectives de rendement⁷ des investissements dans des logements locatifs occupent le premier plan. La hausse des coûts du terrain et de la construction, des exigences croissantes en matière de confort, des charges et des normes administratives mènent à des loyers couvrant les frais qui sont nettement supérieurs aux loyers usuels du marché. Ainsi, la possibilité d'obtenir des rendements globaux intéressants à long terme ou pour le moins des loyers couvrant les coûts se réduit davantage. Dans ces circonstances, le haut niveau des intérêts hypothécaires - tel qu'il se présentait au début de la décennie 90 (cf. tableau 2-1) assombrit encore les perspectives de rendement. Les investisseurs orientés sur les bénéfices détournent de plus en plus leurs placements ceteris paribus sur d'autres domaines (actions, obligations). Il est vrai aussi que même des maîtres d'ouvrage non-orientés sur les bénéfices, comme les coopératives de construction de logements, ne sont pas en mesure de réaliser leurs projets lorsque les loyers des logements prévus ne sont plus assumables en raison de coûts élevés.

⁶ Il faut différencier de cette catégorie la pénurie de logements de groupes spécifiques défavorisés sur le marché du logement (cf. p.ex. AREND/KELLERHALS SPITZ/MÄCHLER 1990).

⁷ De plus, le potentiel en plus-value est d'importance - spécialement pour les investisseurs non classés d'utilité publique.

3. LCAP: objectifs et instruments de l'encouragement aux logements locatifs

3.1 Objectifs de la LCAP dans le domaine de l'encouragement aux logements locatifs

Précédant la question des goulets d'étranglement sur le marché des logements locatifs tels qu'esquissés dans le chapitre 2 (goulets d'étranglement dans l'approvisionnement quantitatif, lourdes charges locatives), l'augmentation de l'offre de logements à prix modéré représente l'un des objectifs primordiaux de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) (cf. chapitre 1). Conformément à son mandat, la présente évaluation se concentre sur les mesures de la LCAP qui servent directement à l'encouragement des logements locatifs¹.

L'encouragement de l'offre de logements locatifs à prix modéré englobe divers objectifs partiels qui ne sont cependant pas impérativement formulés dans la loi ou les ordonnances, ni dans le concept directeur ou le règlement de l'Office fédéral du logement qui est compétent en la matière. Cette lacune entrave grandement l'examen de l'efficacité des mesures d'encouragement. Pour l'essentiel, les objectifs suivants, poursuivis par l'encouragement aux logements locatifs, émanent des recherches qui ont été menées²:

- augmenter la part des logements locatifs à prix modéré dans l'offre globale de logements locatifs
- atténuer les goulets d'étranglement temporaires de l'offre de logements locatifs
- réduire les goulets d'étranglement régionaux de l'offre de logements locatifs
- réduire les lourdes charges locatives des couches de la population économiquement faible
- contribuer à l'amélioration qualitative de l'offre de logements locatifs et au développement de nouvelles formes de logements

¹ Les annexes A à C dispensent des renseignements complémentaires sur les mesures destinées à améliorer les conditions générales de la construction de logements (p.ex. aides à l'équipement, aide à l'acquisition de réserves de terrain) et qui concernent également le marché des logements locatifs.

² Données de l'Office fédéral du logement; cf., en outre, CONSEIL FÉDÉRAL 1973; ANGELINI/GURTNER 1978, p. 161 f.; GURTNER 1992, p. 414; OFL 1989, p. 3f; GUGGENHEIM 1991, p. 11.

Au cours des vingt années d'existence de la LCAP, l'importance accordée aux divers objectifs partiels de la LCAP a varié selon les problèmes qui se sont présentés sur le marché des logements locatifs.

3.2 Instruments et mesures destinés à élargir l'offre de logements locatifs à prix modéré

Pour atteindre les objectifs susmentionnés, la LCAP utilise diverses aides financières (cf. chapitre 3.21), pour autant que les objets locatifs concernés répondent aux différentes exigences posées (cf. chapitre 3.22).

3.21 Eléments de l'aide fédérale

- des cautionnements en faveur des investisseurs,
- des abaissements de base pour des investisseurs,
- des abaissements supplémentaires destinés aux ménages locataires économiquement faibles,

forment les éléments centraux de l'aide fédérale³.

L'Office fédéral du logement (OFL)⁴ est chargé d'appliquer ces mesures d'encouragement.

Cautionnement de la Confédération

Pour la construction ou la rénovation d'objets locatifs⁵, la Confédération cautionne des prêts hypothécaires jusqu'à 90 % du coût de revient (coût du terrain et de la construction). Cette limite peut être portée à 95 % du coût de revient en faveur des maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique (p.ex. des coopératives de construction de logements).

Le cautionnement d'hypothèques a pour objectif de permettre également aux maîtres d'ouvrage disposant d'un capital propre limité d'investir dans le secteur des logements locatifs. En outre, l'on peut obtenir une certaine réduction des frais du capital emprunté, car la deuxième hypothèque, qui est cautionnée, doit être accordée au taux d'intérêt de l'hypothèque de premier rang⁶.

3 Art. 35-42 LCAP

4 Les offices cantonaux assument certaines tâches annexes (cf. chapitre 6)

5 Les achats d'objets locatifs peuvent aussi bénéficier d'une aide à certaines conditions (cf. ci-dessous et chapitre 3.22).

6 Cette réglementation est en vigueur depuis le 1^{er} juin 1994. Selon les données de l'OFL, le taux d'intérêt de la deuxième hypothèque cautionnée pouvait, entre 1985 et 1994, s'élever d' 1/4 % au-dessus du taux de la

Le cautionnement peut être accordé à tout demandeur, indépendamment de son revenu et de sa fortune.

Abaissement de base

Avec l'abaissement de base, les loyers annuels sont actuellement ramenés à 5.3 %⁷ du coût de revient durant les deux premières années de l'aide fédérale. En admettant p.ex. un coût de revient de fr. 300'000.-- pour un logement de trois pièces, le loyer annuel (frais accessoires exclus) s'élève alors à fr. 15'900.-- et le loyer mensuel à fr. 1'325.--. En revanche, les loyers nets annuels couvrant les coûts représentent 7.2 pour cent du coût de revient avec un financement⁸ typique pour des objets locatifs et un taux de l'intérêt hypothécaire de 5.5 pour cent. En considérant ledit logement de trois pièces, le loyer annuel est alors de fr. 21'600.-- et le loyer mensuel de fr. 1'800.--⁹. La différence entre le loyer supérieur couvrant les coûts et celui effectivement payé par le locataire est couverte par des avances remboursables de la Confédération¹⁰. Les loyers abaissés à la base augmentent de 6 pour cent¹¹ tous les deux ans. Lorsque ces loyers abaissés atteignent le niveau où ils couvrent les frais - la plupart du temps après 12 à 15 ans -, le remboursement des avances (intérêts et capitalisation des intérêts inclus¹²) commence. En règle générale, ces avances devraient être remboursées dans les 25 à 30 ans environ après le début du versement de l'aide fédérale.

Dans le cas normal, l'abaissement de base ne renferme aucune prestation à fonds perdu des pouvoirs publics. La LCAP prévoit seulement, lorsque des circonstances spéciales le justifient, que la Confédération peut faire remise intégrale des avances de l'abaissement de base encore dues après une période de 30 ans suivant le début des versements¹³.

première hypothèque. Jusqu'en 1984, le taux d'intérêt des hypothèques cautionnées n'était soumis à aucune réglementation.

7 Cf. chapitre 6.13 en ce qui concerne les variations de ce taux.

8 Dans les exemples-modèles donnés, 65% du coût de revient sont financés par une 1^{ère} hypothèque, 25% par une deuxième et 10% par le capital propre. La 2^e hypothèque est amortie en 25 ans. 0.7% du coût de revient sont engagés pour les frais d'entretien et d'exploitation.

9 OFL-NOTICE EXPLICATIVE SUR LA CONSTRUCTION ET LA RÉNOVATION DE LOGEMENTS LOCATIFS, p. 4; cf. aussi GURTNER 1992, p. 415-419; COMMISSION FÉDÉRALE POUR LE LOGEMENT 1991, p. 43-46.

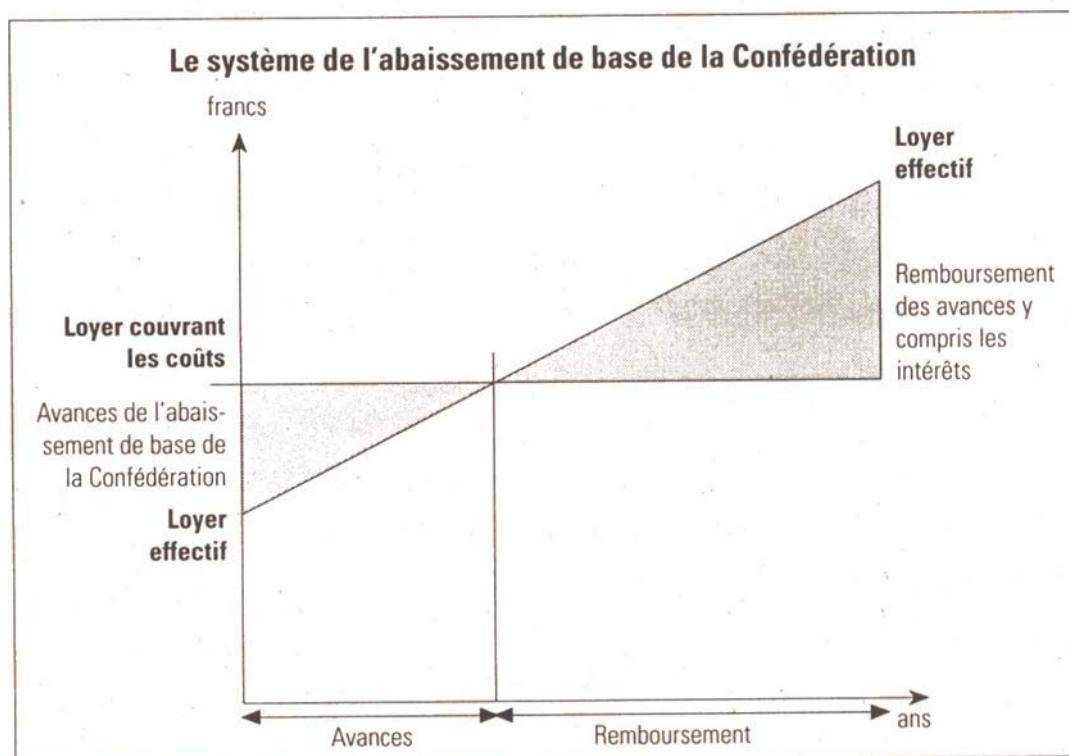
10 Dans la pratique actuelle, les banques ou des tiers versent les avances de l'abaissement de base contre un engagement de la Confédération.

11 Cf. chapitre 6.13 quant aux variations de ce taux.

12 Le taux d'intérêt des avances de l'abaissement de base s'aligne sur le niveau de l'intérêt hypothécaire. Il est d'environ 5.5% depuis le 1^{er} avril 1994.

13 Ar. 40 LCAP et art. 21 O-LCAP

Graphique 3-1: Le système de l'abaissement de base de la LCAP



Source: NOTICE EXPLICATIVE DE L'OFL SUR LA CONSTRUCTION ET LA RÉNOVATION DE LOGEMENTS LOCATIFS, page 2

L'augmentation successive des loyers constitue un élément essentiel du modèle de l'abaissement. L'hypothèse qui sous-tend ce modèle est qu'au fil des années, le revenu du locataire s'améliorant, ce dernier peut proportionnellement dépenser davantage pour son logement sans qu'il augmente pour autant la part de revenu consacrée au loyer. Cela presuppose cependant qu'à long terme, l'évolution des salaires nominaux soit au moins équivalente à celle des loyers abaissés à la base.

Le système de l'abaissement de base vise à¹⁴,

- aider les locataires en réduisant la charge souvent importante représentée par les loyers initiaux de logements nouvellement construits ou rénovés.

14 cf. p.ex. ANGELINI/GURTNER 1978, p. 125-128; CONSEIL FÉDÉRAL 1973, p. 38-42; GURTNER 1992, p. 412f et p.421f

- créer des conditions avantageuses en faveur des investisseurs dans la construction de logements locatifs (à prix modéré), dans la mesure où, dans les premières années suivant l'investissement, l'abaissement de base permet de garantir largement la capacité à supporter la charge des loyers et d'augmenter la possibilité de louer les logements, sans que l'investisseur doive renoncer à un rendement global couvrant les coûts.
- rendre l'évolution des loyers plus régulière et plus prévisible.
- orienter l'évolution des loyers de manière à réduire les différences qui existent entre les loyers des anciens et des nouveaux logements.
- diminuer les dépenses de subventions par rapport aux précédentes mesures de la Confédération dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements.

Abaissements supplémentaires

Lorsque les logements relèvent de la LCAP, la Confédération peut, sur demande, octroyer des abaissements supplémentaires en faveur de ménages dont le revenu imposable ne dépasse pas 50'000 francs (impôt fédéral direct) et qui disposent d'une fortune maximale de 144'000 francs¹⁵. Ces contributions non-remboursables sont versées en tant qu'aides à la personne aux locataires économiquement faibles afin de réduire les charges élevées du logement (cf. chapitre 2):

- L'abaissement supplémentaire I est versé aux personnes seules, sans enfant, occupant un logement de trois pièces au plus, ainsi qu'aux familles et aux communautés d'habitation: la contribution annuelle à fonds perdu s'élève à 0.6 pour cent du coût de revient. Lorsque les conditions y donnant droit sont remplies, elle est versée pendant 11 ans au maximum. Si elle s'ajoute à l'abaissement de base, le loyer initial se réduit de 5.3 pour cent actuellement à 4.7 pour cent du coût de revient.
- L'abaissement supplémentaire II s'adresse en particulier aux personnes âgées occupant un logement de trois pièces au plus, ainsi qu'aux invalides: la contribution annuelle à fonds perdu s'élève à 1.2 pour cent du coût de revient du logement. Elle est versée, lorsque les conditions sont remplies, durant 25 ans au maximum et permet de ramener le loyer initial à 4.1 pour cent du coût de revient.

¹⁵ Cf. Notice explicative OFL Construction et rénovation de logements locatifs (p. 5). Ces limites sont relevées, e.a. lorsque le ménage subvient aux besoins d'un enfant mineur ou en formation.

Les abaissements supplémentaires I et II peuvent être majorés de 0.6 pour cent du coût de revient, à condition que le canton ou la commune verse également un subside de 0.6 pour cent ou apporte une contribution équivalente. Ces contributions fédérales majorées sont appelées abaissements supplémentaires III et IV¹⁶.

16 Les abaissements supplémentaires III et IV ne sont versés que depuis la modification de l'ordonnance relative à la LCAP, du 21 novembre 1990.

Encouragement particulier en faveur des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique bénéficient de prestations de soutien supplémentaires puisque leurs activités contribuent, sur la base de leurs objectifs, à élargir quantitativement et durablement l'offre de logements à prix modéré. Ces mesures d'aide supplémentaire, figurant ci-après, revêtent une importance particulière dans le contexte présent¹⁷:

- Cautionnement fédéral majoré: la Confédération peut augmenter le montant cautionné de 90% à 95% du coût de revient pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique.
- Prêts du fonds de roulement: la Confédération peut accorder, sous certaines conditions, des prêts exempts d'intérêts ou à taux favorables aux organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique. Ces prêts peuvent servir au financement d'objets locatifs (cf. annexe D).
- Participations au capital: la Confédération peut participer au capital d'organisations faîtières, ainsi que de maîtres d'ouvrage et d'organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique dont les activités intéressent plusieurs régions.
- Service de consultation de l'OFL en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.
- Centrale d'émission pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique: la centrale d'émission a pour but d'aménager un accès direct au marché des capitaux pour les maîtres d'ouvrage et les organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique par le biais de la titrisation de prêts hypothécaires (cf. annexe E).

3.22 Exigences posées aux projets encouragés

Le catalogue des projets pouvant être encouragés comprend la construction, la rénovation et l'achat d'objets locatifs. Des prestations de soutien, parfois différentes, sont proposées pour les trois types d'investissements (cf. tableau 3-2).

¹⁷ Cf. également annexe A (aides à l'équipement) et annexe B (acquisition de réserves de terrain).

Tableau 3-2: Aides à disposition et exigences posées aux projets pouvant être encouragés

	Types d'investissements		
	Construction de logements locatifs	Rénovation de logements locatifs	Achat de logements locatifs
Catégories d'investisseurs pouvant être encouragés	tous	tous	Maîtres d'ouvrage d'utilité publique uniquement ^{a)}
Aides disponibles:			
• Cautionnement	oui, si abaissement de base	oui	oui
• Abaissement de base	oui	oui	oui
• Abaissement supplémentaire	oui, si locataire est un ayant-droit	oui, si locataire est un ayant-droit	oui, si locataire est un ayant-droit
Exigences posées aux projets:			
• Remplir les exigences minimales en matière de construction	oui	oui	oui ^{a)}
• Respecter les dispositions relatives aux coûts	oui	oui	oui ^{a)}
• Prouver l'existence d'un besoin pour les logements locatifs prévus	oui	oui	

- a) Le soutien à l'achat d'objets locatifs constitue un élément de l'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage et des organisations de la construction d'utilité publique (art. 51 et 52 LCAP). Le soutien aux achats n'est réglementé en détail ni dans la loi ni dans l'ordonnance. La structure concrète des aides relève de l'appréciation de l'OFL, mais elle s'oriente aussi en certains points sur les dispositions de la LCAP régissant la construction et la rénovation de logements locatifs (cf. chapitre 6.1).

Source: représentation BHP selon des données de l'OFL

Diverses exigences sont posées aux objets locatifs méritant d'être encouragés ainsi qu'il ressort du tableau 3-2. Ainsi, les projets de constructions nouvelles - en tant que catégorie de projets principale - sont soumis aux dispositions suivantes¹⁸:

18 Dans la mesure où cela est nécessaire, les dispositions spéciales s'appliquant aux rénovations et aux achats sont traitées dans des chapitres postérieurs.

- L'objet locatif doit répondre à des exigences techniques minimales données. Par ex. un logement de trois pièces doit présenter une surface habitable minimale de 60 m². Chaque logement doit disposer d'un équipement adéquat de la cuisine, de la salle de bains et des toilettes. De même, les logements doivent remplir certaines conditions relatives aux valeurs techniques minimales d'isolation acoustique et thermique et répondre aux besoins spécifiques des invalides (GURTNER 1992, p. 425)¹⁹.
- Le coût de construction des logements locatifs doit se situer dans les limites fixées par le Département fédéral de l'économie publique qui varient selon la valeur d'habitabilité du logement²⁰. Le système d'évaluation de logements de l'OFL sert à déterminer la valeur d'habitabilité en notant les qualités d'un logement et de son environnement d'après 66 critères d'évaluation (OFFICE FÉDÉRAL DU LOGEMENT 1986).
- Un rapport équilibré doit exister entre le coût du terrain et le coût de construction (Art. 53 O LCAP²¹).
- Les projets de construction doivent répondre à l'existence prouvée dans la région d'un besoin de logements correspondant à ce segment quant aux dimensions, à l'aménagement et au prix (art. 44 LCAP; art. 61 O-LCAP; cf. aussi GURTNER 1992, p. 423-425).
- Pour empêcher que ces logements ne soient utilisés à d'autres fins, la Confédération jouit d'un droit d'emption et de préemption sur les logements encouragés (art. 46 LCAP).
- Ne sont encouragés ni les résidences secondaires et logements de vacances, ni les foyers et maisons de retraite, ni les locaux utilisés à des fins commerciales.

3.23 Concepts directeurs de la LCAP au niveau de l'encouragement des logements locatifs

Des possibilités très variées existent dans le domaine instrumental pour élargir l'offre de logements à loyer modéré. L'éventail des mesures théoriquement envisageables s'ouvre de la construction de logements de l'Etat aux subventions des loyers destinées aux ménages économiquement faibles et du contrôle des prix aux impulsions spécialement dirigées sur les investissements dans la construction de logements à prix avantageux (cf. p.ex. COMMISSION FÉDÉRALE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS 1991, p. 33). Comme le montre la description des

¹⁹ cf. art. 45-50 O-LCAP ainsi que la notice explicative de l'OFL ANNEXE TECHNIQUE POUR LES LOGEMENTS LOCATIFS qui renseignent sur les exigences particulières.

²⁰ Ordonnance concernant le coût de construction des nouveaux logements.

²¹ cf. chapitre 6.11.

instruments et des mesures de la LCAP présentée aux chapitres 3.21 et 3.22, la LCAP s'organise pour l'essentiel autour des concepts directeurs suivants:

- **Subsidiarité de l'aide fédérale:** la Confédération n'exerce aucune activité de construction de logements mais soutient les investissements privés. Contrairement aux mesures d'encouragement à la construction de logements antérieures, la LCAP ne présuppose aucune prestation équivalente de la part des cantons et/ou des communes²² (cf. chapitre 3.3).
- **Avances remboursables au lieu de contributions à fonds perdu:** jusqu'à l'entrée en vigueur de la LCAP en 1975, l'essentiel de l'encouragement à la construction de logements de la Confédération reposait sur des subventions à fonds perdu liées à l'objet qui étaient versées sous la forme de contributions annuelles fixes au service des intérêts du capital²³. L'abaissement de base de la LCAP fonctionne différemment:
 - Des avances remboursables sont accordées afin d'abaisser les loyers initiaux. Il n'en résulte en général aucune dépense directe pour la Confédération en dehors des frais administratifs²⁴. Ainsi, quiconque peut recevoir l'abaissement de base. Les prescriptions de location et d'occupation ne sont plus nécessaires.
 - L'abaissement des loyers de logements suit un schéma dégressif qui entraîne une augmentation périodique des loyers. Nombreux ont été ceux à critiquer le système de l'abaissement de base dans la consultation sur la LCAP, "parce qu'il tient compte de loyers croissants, ce qui est contraire aux efforts tendant à combattre l'inflation" (CONSEIL FÉDÉRAL 1973, p. 11). Selon le CONSEIL FÉDÉRAL (1973, p. 46f.) "remarquons cependant que les nouveaux logements sont principalement occupés par de jeunes travailleurs (...) dont le revenu tend à s'accroître même si le niveau général des salaires reste stable. En outre, il faut s'attendre encore, dans un avenir plus ou moins rapproché, à une augmentation des revenus réels, de telle sorte que la relation loyer-revenu ne se détériore pas, même en termes réels, lorsque la hausse des loyers reste dans des limites supportables".

22 Les abaissements supplémentaires majorés (abaissements supplémentaires III et IV) constituent une exception.

23 Cf. CONSEIL FÉDÉRAL 1973, p. 40-44f quant aux faiblesses de ce système d'encouragement.

24 La LCAP prévoit uniquement que la Confédération puisse, dans des circonstances spéciales, remettre le remboursement intégral des avances de l'abaissement de base lorsque des avances sont encore dues après une période de 30 ans après l'octroi de l'abaissement de base (art. 40 LCAP; art. 21 O-LCAP).

- **Aide liée à l'objet avec des aides complémentaires à la personne:** Tant le soutien aux investissements dans le secteur des logements locatifs (= aide à l'objet) que les aides individuelles versées aux ménages (= aide à la personne) présentent leurs avantages et inconvénients spécifiques déterminés d'après l'effet de répartition, d'abaissement et sur l'offre ainsi que d'après le coût du subventionnement²⁵. Les aides à l'objet (cautionnements, abaissement de base) forment le centre de la LCAP, grâce auxquelles, "à la différence de l'aide subjective, on peut influer sur la production de logements. Cela revient à dire qu'elle peut accroître la proportion de logements à loyer modéré dans la production totale" (CONSEIL FÉDÉRAL 1973, p. 38f). Les aides à l'objet sont complétées par l'aide subjective (abaissements supplémentaires)." Cette aide permet de tenir compte avec souplesse des besoins individuels et c'est pourquoi elle est supérieure à l'aide objective sur le plan de la politique distributive" (CONSEIL FÉDÉRAL 1973, p. 38f).
- **Encourager les logements dans un rapport prix-qualité intéressant:** la LCAP n'encourage aucun logement de mauvaise qualité simplement parce qu'il est bon marché. La LCAP a pour objectif d'encourager des logements se situant dans un rapport prix/qualité intéressant en fixant simultanément des exigences qualitatives minimales et des limites supérieures de coût.

3.3 Encouragement cantonal à la construction de logements: complément ou alternative à la LCAP?

Dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements, les cantons sont libres de créer leurs propres instruments d'encouragement comme compléments ou alternatives à la LCAP.

L'étude de cas réalisée dans sept cantons²⁶ montre que trois types de cantons principaux se distinguent au niveau des aides cantonales:

- les cantons sans aide substantielle propre à l'encouragement de la construction de logements.

²⁵ Des discussions portant sur les avantages et les inconvénients des aides à la personne et à l'objet se trouvent dans le rapport de la COMMISSION FÉDÉRALE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS 1991, p. 37-41, GURTNER 1992, p. 413f; CONSEIL FÉDÉRAL 1973, p. 35f.

²⁶ Il n'existe aucun aperçu systématique actuel sur les instruments cantonaux d'encouragement à la construction de logements et de leur transposition dans l'exécution pratique. Les informations préliminaires existantes ont cependant permis de sélectionner des cantons ayant des instruments d'encouragement très différenciés pour l'enquête exemplaire. En outre, on a tenu compte de la représentation de toutes les régions linguistiques. Les sept cantons suivants ont été examinés: Lucerne, Soleure, Bâle-Campagne, St. Gall, Tessin, Vaud et Neuchâtel ont été examinés. L'annexe F2 renferme une liste des partenaires de discussion des différents cantons.

- les cantons avec des aides complémentaires pour les objets LCAP. Les prestations cantonales sont calculées de sorte à permettre le versement des abaissements supplémentaires III et IV de la Confédération (cf. chapitre 3.21).
- les cantons avec des mesures d'encouragement à la construction de logements. Ces aides peuvent être demandées indépendamment de la LCAP et sont souvent plus importantes que les prestations cantonales équivalentes exigées par la Confédération pour l'octroi des abaissements supplémentaires III ou IV.

Cantons sans encouragement substantiel propre à la construction de logements.

Le canton de Soleure entre dans le groupe des cantons qui n'ont pas de mesures propres d'encouragement à la construction de logements. Le canton se limite à exécuter certaines tâches relevant de la LCAP qui lui sont attribuées par la Confédération²⁷.

Cantons disposant de prestations complémentaires permettant l'octroi des abaissements supplémentaires III ou IV de la Confédération

Parmi les cantons examinés, St. Gall, Bâle-Campagne²⁸ et Lucerne appartiennent au groupe des cantons qui disposent des prestations d'encouragement complémentaires permettant l'octroi des abaissements supplémentaires III et IV.

Comme le montrent les trois exemples examinés, les cantons disposent d'une ample marge de manœuvre leur permettant de fournir les prestations cantonales équivalentes qui sont exigées pour les aides fédérales supplémentaires. Dans le canton de St. Gall, les contributions cantonales et communales sont accumulées dans un fonds pendant les onze années que dure au maximum le versement des abaissements supplémentaires I/II de la Confédération. Ces contributions sont payées lorsque les aides fédérales cessent, ce qui permet d'allonger la période de versement des aides à la personne. Une réglementation existe maintenant dans le canton de Lucerne qui autorise la perception d'aides à la personne jusqu'à 25 ans au plus²⁹. Par rapport aux réglementations LCAP, le canton de Bâle-Campagne dispose d'un système d'évaluation des aides à la personne beaucoup plus affiné.

²⁷ Le service des travaux publics est compétent pour les tâches relevant du domaine de la LCAP. L'exécution de ces dernières occupe à un poste à mi-temps.

²⁸ Le canton de Bâle-Campagne peut accorder lui-même des cautionnements et des avances de l'abaissement de base dans la mesure où les contingents LCAP y relatifs sont épuisés. Dans la pratique, ces mesures sont jusqu'à présent restées sans grande importance.

²⁹ Jusqu'à fin 1993 et à certaines conditions, le canton de Lucerne a assumé les avances de l'abaissement de base de la Confédération en tant que contributions à fonds perdu. La Confédération reconnaissait ces prestations cantonales en tant que prestations équivalentes pour l'octroi des abaissements supplémentaires III et IV. Depuis 1994, le canton limite ses aides aux subventions sociales, qui certes peuvent être octroyées plus longtemps que les abaissements supplémentaires de la Confédération.

Cantons disposant d'instruments d'encouragement à la construction de logements qui peuvent être engagés isolément ou combinés à la LCAP

Trois des cantons plus spécialement étudiés (Tessin, Vaud, Neuchâtel) disposent d'instruments d'encouragement pouvant être engagés isolément ou combinés à la LCAP³⁰. Dans ces trois cantons, la Confédération reconnaît les mesures cantonales comme prestations équivalentes donnant droit à l'octroi des abaissements supplémentaires III ou IV. Les aides à la personne destinées aux locataires constituent la clé de voûte de l'encouragement dans les trois cantons. Ces aides sont parfois généreusement graduées et peuvent être accordées pendant une plus longue période que les abaissements supplémentaires de la Confédération. En outre, dans le canton du Tessin, le soutien à l'acquisition de terrain s'effectue par le biais des communes; le canton de Neuchâtel prévoit, e.a., des cautionnements et des abaissements de base cantonaux³¹.

Différents ensembles de prestations d'aide sont à la disposition des investisseurs dans les divers cantons selon la possibilité de combiner les mesures fédérales et cantonales, selon également les exigences posées aux projets méritant un encouragement et les graduations des aides. C'est pourquoi les chapitres 7 et 9 étudient les effets que déploie la LCAP sur les investissements dans la construction de logements locatifs (à prix modéré) et ceux imputables aux mesures cantonales.

³⁰ En outre, certains cantons disposent de prestations d'encouragement non combinables à la LCAP ou qui le sont depuis peu.

³¹ Jusqu'à présent, pas encore utilisés dans la pratique.

4. Questions examinées

Conformément à son mandat, la présente évaluation de la LCAP se concentre sur les mesures destinées à augmenter l'offre de logements locatifs à prix modéré. Les cautionnements de la Confédération, l'abaissement de base et les abaissements supplémentaires¹ en forment le point central. Partant de l'aperçu donné par le graphique 4-1, il faut examiner en premier lieu l'ensemble des questions suivantes:

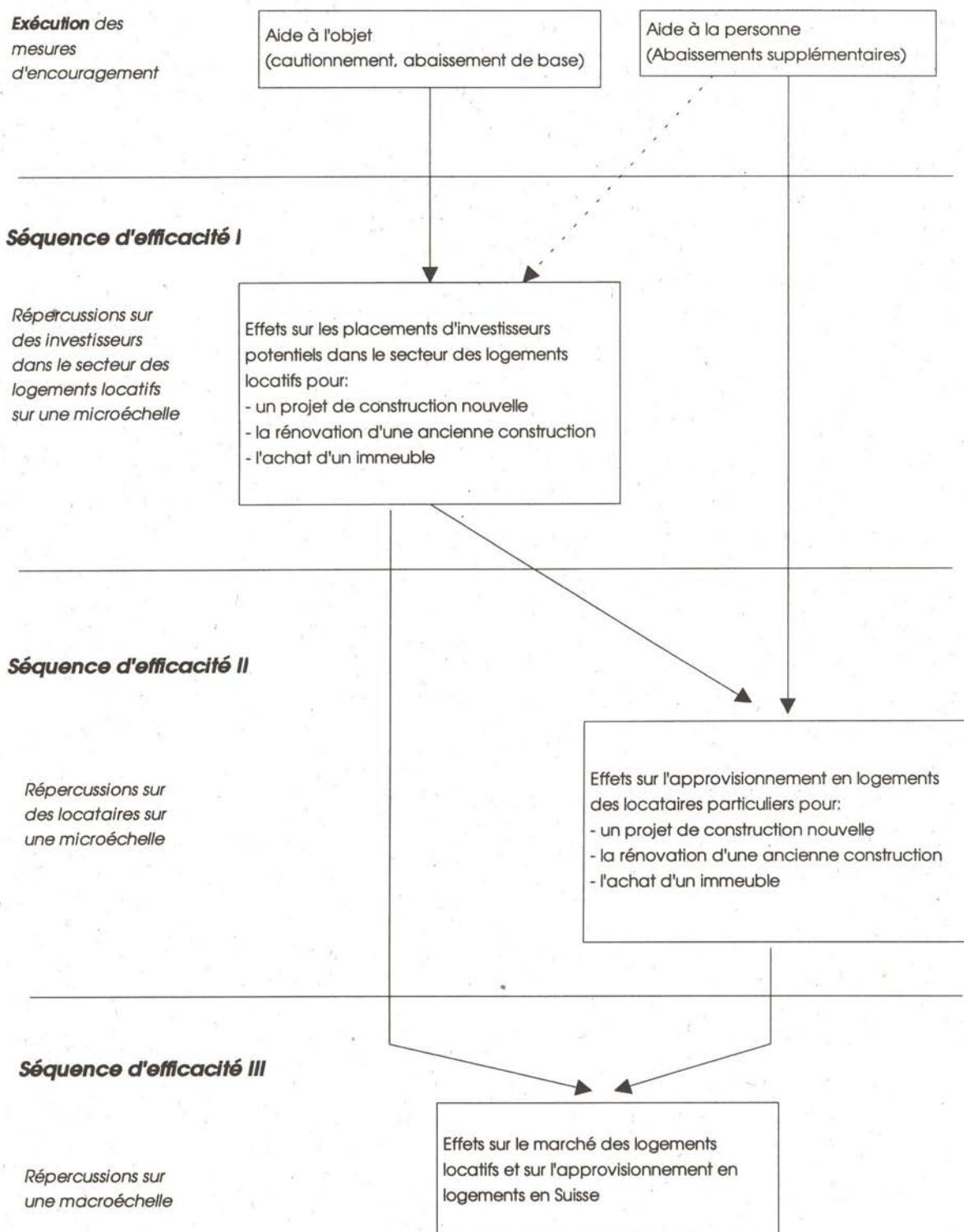
- **Analyse de l'application:** l'analyse de l'application a pour tâche de recenser les activités d'encouragement déployées par l'Office fédéral du logement et des services cantonaux compétents. Les questions suivantes occupent le premier plan:
 - Comment s'articule le processus organisationnel d'un projet à encourager dans la phase de pré-investissement? Quels critères d'évaluation permettent de déterminer qu'un projet mérite d'être encouragé? Comment ces critères sont-ils appliqués dans la pratique?
 - Quels sont les réglementations et les processus importants dans la phase d'occupation des objets locatifs encouragés? Quels critères servent à évaluer la qualité des locataires comme ayant droit à une aide? Comment ces critères sont-ils transcrits dans la pratique?
 - Existe-t-il des difficultés d'exécution, au niveau fédéral, qui entravent les investissements?
 - Comment s'articule la coopération entre l'OFL et les offices cantonaux compétents?
 - Dans quelle mesure les investisseurs et les locataires recourent-ils aux subventionnements de la Confédération? Quelles différences relève-t-on entre les divers cantons ou entre diverses périodes quant à l'ampleur des encouragements?

Le chapitre 6 présente les résultats de l'analyse de l'application. Le dernier ensemble de questions fait exception car il est plus judicieux de le traiter dans le contexte des répercussions générales de la LCAP sur le marché du locatif et sur l'approvisionnement en logements en Suisse (cf. chapitre 9).

¹ Les annexes présentent de brèves analyses des mesures destinées à améliorer la construction de logements en général, ainsi que de l'encouragement spécifique en faveur des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique:

- Annexe A: aides à l'équipement
- Annexe B: acquisition de réserves de terrain
- Annexe C: étude du marché et recherche dans le secteur de la construction de logements
- Annexe D: prêts du fonds de roulement
- Annexe E: centrale d'émission en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

Schéma 4-1: modèle des répercussions des mesures LCAP destinée à élargir l'offre de logements locatifs à prix modéré.



Source: représentation BHP

- **Analyse des effets:** le recensement des effets de la LCAP constitue le point crucial de la présente évaluation. Comme le montre le modèle des répercussions de l'illustration 4-1, présenté schématiquement, l'examen porte sur trois séquences de répercussion importantes qui concernent le marché des logements locatifs²:

- Séquence d'efficacité I: effets sur les placements d'investisseurs potentiels particuliers dans le secteur des logements locatifs

L'examen porte sur les effets des diverses offres de l'Etat en mesures de soutien (cautionnement, abaissement de base, abaissements supplémentaires éventuels pour les locataires) sur les placements dans le secteur locatif. Quels effets déploient les prestations d'encouragement de l'Etat sur la mise à disposition de logements locatifs et sur leurs loyers? Quelle est l'importance des exigences techniques et des limites de coûts sur les projets à encourager? Les effets des offres de soutien proposées par l'Etat se sont-ils modifiés au cours des années? Les résultats de l'examen de la séquence d'efficacité I sont groupés dans le chapitre 7.

- Séquence d'efficacité II: effets sur l'approvisionnement en logement de locataires particuliers

La question centrale est de savoir quels segments de locataires bénéficient de l'offre de logements encouragés. Comment se présente la pratique de location adoptée par les investisseurs bénéficiant d'un soutien? Les ménages économiquement faibles sont-ils une majorité à profiter des logements LCAP ou la structure des locataires occupant des logements LCAP concorde-t-elle largement avec celle relevée pour l'ensemble du parc des logements locatifs? Les résultats de l'enquête relatifs aux questions ci-dessus sont présentés dans le chapitre 8.

- Séquence d'efficacité III: effets sur le marché des logements locatifs et sur l'approvisionnement en logements en Suisse

Prenant comme point de départ, d'une part, les effets de la LCAP sur des investisseurs particuliers (séquence d'efficacité I) ou sur des ménages locataires (séquence d'efficacité II), et d'autre part le nombre de tous les investissements³ bénéficiant d'un encouragement, l'importance de la LCAP est évaluée au chapitre 9 d'après ses effets sur l'ensemble du marché du logement et sur l'approvisionnement en logements en Suisse. Quelle est l'importance numérique des logements LCAP par rapport à l'ensemble

2 En revanche, l'on a fait abstraction des répercussions secondaires potentielles de la LCAP, comme p.ex. les effets sur les structures de l'habitat en Suisse ou sur l'économie de la construction (cf. à ce propos CONSEIL FÉDÉRAL 1973, p. 4-9).

3 Données issues de l'analyse de l'exécution.

du parc des logements locatifs ou à la construction de ce type de logements? Quelle est la contribution de la LCAP à l'augmentation durable de l'offre de logements locatifs à prix modéré? Dans quelle mesure la LCAP permet-elle de réduire les goulets d'étranglement⁴ régionaux ou temporaires qui apparaissent dans l'offre de logements locatifs?

Diverses raisons sont à l'origine des goulets d'étranglement dans l'offre de logements locatifs et des lourdes charges locatives pesant sur de nombreux ménages (cf. chapitre 2). La présente évaluation examine la contribution apportée par l'encouragement LCAP des logements locatifs en vue d'éliminer ou d'atténuer ces passages difficiles. En revanche, elle ne cherche pas à déterminer, outre la LCAP, quelles mesures p.ex., dans les domaines de la politique de l'aménagement du territoire, de la politique foncière, de la concurrence ou des normes dans le secteur de la construction, seraient susceptibles de réduire considérablement ces goulets d'étranglement sur le marché du locatif ou de diminuer les coûts de construction.

⁴ Cette question présente un intérêt non seulement au niveau de l'approvisionnement en logements, mais aussi du point de vue conjoncturel pour le secteur de la construction.

5. Concept de l'enquête

5.1 Aperçu

La complexité du modèle d'efficacité et les multiples termes du problème de cette évaluation (voir chapitre 4 et graphique 4-1) nécessitent un concept d'enquête multidimensionnel et l'application de diverses méthodes de recherche sociale empirique. Le déroulement de l'enquête suit essentiellement les quatre étapes du modèle de l'efficacité (exécution, séquences de l'efficacité I-III). Un mélange de méthodes spécifiques a été employé pour chaque étape. L'illustration 5-1 donne un aperçu de l'imbrication du modèle de l'efficacité et des méthodes utilisées¹.

- L'analyse de l'exécution englobe diverses enquêtes partielles parce que l'application de la LCAP concerne diverses catégories d'acteurs. Les points de vue se complètent sur les questions relatives au déroulement organisationnel d'un projet et aux processus dans la phase d'occupation des logements. C'est pourquoi ces questions ont été posées - en y adaptant la forme pour chaque cas - tant aux services publics qu'aux investisseurs et aux autres interlocuteurs. Les effets de certains processus d'exécution se révèlent dans la consultation des locataires (p.ex. le degré de connaissance des locataires sur la LCAP). En plus, l'on a effectué des analyses de documents concernant les processus d'exécution ainsi que le nombre et la structure des projets encouragés.
- Les informations issues des discussions personnelles et de la consultation écrite qui ont été menées auprès des investisseurs constituent la principale source de renseignements utilisés pour l'enquête sur les investissements (séquence de l'efficacité I). Alors que le recensement détaillé de tous les aspects importants de la LCAP et de leurs effets, réalisé à partir de bâtiments existants, occupait l'avant-plan des discussions personnelles, la consultation écrite s'orientait davantage sur une estimation générale de la LCAP et de ses instruments pour l'activité des investisseurs.
- Les effets de la LCAP sur les locataires (séquence de l'efficacité II) sont analysés, en premier lieu, au moyen des résultats produits par la consultation téléphonique auprès des locataires. Cette consultation donne, en particulier, des renseignements sur la structure sociale des locataires des logements LCAP. Des écarts spécifiques par rapport à la moyenne de tous les locataires sont déterminés à l'aide de comparaisons représentatives avec la vaste Enquête suisse sur la population active². La consultation écrite menée auprès des investisseurs prodigue des informations complémentaires sur la pratique de

¹ Tous les documents d'enquête importants sont restitués dans l'appendice (annexes F3, F4, F5).

² ESPA 1993

location et la préférence accordée éventuellement à certains groupes sociaux dans l'attribution de logements LCAP.

- L'évaluation des effets de la LCAP sur l'ensemble du marché des logements locatifs (séquence de l'efficacité III) se base sur les répercussions relevées sur les investissements et auprès des locataires de logements LCAP. Les données concernant les effets de la LCAP sur le marché des logements locatifs et sur l'approvisionnement en logements en Suisse sont dégagées au moyen d'analyses de statistiques secondaires.

Les paragraphes suivants résument les informations essentielles sur le processus méthodique. Les résultats proprement dit sont présentés dans leur contexte thématique selon le modèle d'efficacité aux chapitres 6, 7, 8 et 9.

Schéma 5-1: Principales étapes de l'enquête et méthodes d'investigation employées

	Discussions OFL/offices cantonaux/organisations faîtières/banques	Conversations personnelles avec des investisseurs	Consultation écrite auprès des investisseurs	Consultation téléphonique auprès des locataires	Analyse de documents
Analyse de l'exécution	X	X	X	X	X
Séquence de l'efficacité I: investissements	(X)	X	X		X
Séquence de l'efficacité II: effets sur les locataires	(X)		X	X	X
Séquence de l'efficacité III: marché des logements locatifs	(X)	(X)			X

Source: Tableau synoptique IPSO

5.2 Conception méthodologique des enquêtes partielles

5.2.1 Discussions avec des offices cantonaux, des organisations faîtières et des banques

Les interviews réalisées auprès des services publics, des organisations faîtières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique et des banques ont, en premier lieu, servi à recenser précisément les aspects les plus divers que revêt l'exécution de la LCAP et à les clarifier selon le point de vue de diverses catégories d'acteurs. Les discussions suivantes ont eu lieu (cf. annexe F2):

- Discussions avec les personnes compétentes de l'Office fédéral du logement (4 interviews approfondies et de nombreux brefs entretiens).
- Interviews avec des responsables et des collaborateurs des offices cantonaux compétents en matière d'encouragement à la construction de logements dans les cantons de Lucerne, de Soleure, de Bâle-Campagne, de St. Gall, du Tessin, de Vaud et de Neuchâtel. Comme il a été développé dans le chapitre 3.3, les cantons disposent d'un propre arsenal de mesures très variées pour l'encouragement à la construction de logements. Il en résulte, selon le canton (et le moment) un ensemble d'offres d'aides fédérales et cantonales diversifiées proposées aux investisseurs potentiels. Des raisons méthodologiques rendent extrêmement ardu l'isolement des effets produits par les divers instruments d'encouragement dans le cadre des interviews auprès des investisseurs (cf. chapitre 5.2.2). Outre des connaissances précises de la LCAP, il est très important ici de disposer d'informations précises sur les prestations d'aide cantonales déterminantes. Il n'est pas prévu de réaliser un aperçu actuel de l'application pratique des instruments cantonaux d'encouragement à la construction de logements. Cela empêcherait de procéder à une sélection systématique des cantons à examiner plus en détail et aurait contraint à adopter un vaste plan d'enquête exploratoire: Des cantons comportant des instruments d'encouragement les plus variés possibles ont été retenus pour l'examen sur la base des informations préliminaires existantes. De plus, la représentation de toutes les régions linguistiques a été respectée. Parmi les 51'294 logements locatifs encouragés par la Confédération jusqu'à fin 1994, 20'546 (=40%) au total se trouvent dans les 7 cantons sélectionnés (cf. illustr. 9-5).
- Entretiens approfondis avec des représentants des deux plus importantes organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique.
- Discussions avec des représentants de banques sélectionnées.

5.22 Entretiens personnels avec des investisseurs

D'un point de vue méthodique, le recensement des effets produits par les différents instruments et dispositions de la LCAP sur les placements d'investisseurs potentiels est extrêmement complexe. La délimitation entre les effets de la LCAP et d'autres facteurs d'influence sur les investissements s'avère particulièrement difficile.

Dans ce contexte, une analyse des investisseurs sur une échelle micro-économique semble donc appropriée. Des entretiens poussés ont été menés avec des investisseurs en prenant comme point de départ une évaluation détaillée des dossiers de l'OFL³ concernant des investissements au bénéfice d'une aide. Les entretiens approfondis sont la forme la mieux appropriée pour permettre de recenser des processus de répercussion complexes et de mettre en valeur le savoir-faire ainsi que les interprétations et les hypothèses de causalité émanant des personnes interrogées. Par ce moyen, l'on obtient un taux d'information élevé et le rapport avec la réalité reste établi⁴.

La conduite d'entretiens fouillés réclame un important investissement en temps, raison pour laquelle l'enquête a dû se limiter à 24 investisseurs. Parmi les investisseurs interrogés certains ont réalisé plusieurs projets LCAP, l'on dispose donc d'informations exploitables sur 42 investissements avec la LCAP au total⁵. Il s'agit, sans exception, de projets situés dans les sept cantons de Lucerne, de Soleure, de Bâle-Campagne, de St. Gall, du Tessin, de Vaud et de Neuchâtel. Des informations détaillées sur les activités cantonales concernant de l'exécution de la LCAP et sur d'éventuelles mesures cantonales d'encouragement à la construction de logements existent pour ces cantons (cf. chapitres 3.3 et 5.21), ce qui revêt une importance considérable pour la mise en œuvre et l'évaluation objectives des interviews approfondies.

L'enquête a porté exclusivement sur des projets des années quatre-vingt et nonante⁶. Le choix des projets examinés s'est opéré par échantillonnage: La répartition des projets analysés doit correspondre le mieux possible à l'ensemble des projets LCAP de la période s'étendant de 1981 au premier semestre 1993, aussi bien en ce qui concerne la répartition dans le temps que par rapport aux types d'investissements (construction nouvelle, rénovation, achat) et aux catégories d'investisseurs représentées (coopératives de construction de

³ Pour chaque investissement recevant une aide, l'OFL dispose d'un dossier plus ou moins volumineux qui comprend des informations sur le projet, les documents de demande d'aide, des évaluations du projet effectuées par l'OFL, la correspondance avec l'investisseur, etc.

⁴ L'annexe F3 présente le fil conducteur des interviews qui a été élaboré par l'équipe du projet, d'entente avec le mandant.

⁵ L'intégration de 2 projets d'un même investisseur signifie que dans les deux cas, les facteurs de détermination particuliers du comportement à l'investissement sont identiques. Cela facilite grandement l'identification des effets de la LCAP qui nous intéressent ici. Selon les cas, il faut cependant accepter l'inconvénient que représente un certain amoindrissement de la variété des réponses.

⁶ Date de la décision d'aide LCAP située entre 1981 et la mi-1993.

logements, caisses de pension, particuliers, etc.). Comme le montre le tableau 5-2, les quotas fixés ont pu être correctement respectés malgré le choix restreint de projets.

Tableau 5-2: Caractéristiques des projets étudiés comparés à l'ensemble des projets de logements locatifs LCAP

	Projets étudiés (42 projets)	Comparaison entre les projets étudiés et l'ensemble des projets de logements locatifs LCAP	
		Projets étudiés (42 = 100%)	Ensemble des projets de logements locatifs LCAP ^{a)} (2'020 projets = 100%)
Type d'investissement			
- construction	30	71%	68%
- achat	5 ^{b)}	12%	16%
- achat et rénovation	3	7%	5%
- rénovation	4	10%	9%
- sans indication	-	0%	2%
Catégorie d'investisseur			
- coopératives / fondations	18	43%	38%
- organisations de droit public	4	10%	7%
- caisses de pension/autres personnes juridiques	11	26%	20%
- particuliers	9	21%	33%
- sans indication	-	0%	1%

a) Au moment du tirage des échantillons (automne 93), la masse déterminante à l'échelle nationale comptait 2'020 projets. 916 projets dans les 7 cantons-tests étaient à choix pour les entretiens approfondis.

b) 4 interviews supplémentaires ont été menées auprès d'investisseurs d'utilité publique qui ont réalisés d'importants projets d'achat avec la LCAP - mais hors des 7 cantons-tests. Conformément au mandat, ces 4 entrevues se sont limitées à des questions spécifiques sur l'exécution s'inscrivant dans le contexte des projets d'achat.

Outre la consultation personnelle (cf. ci-dessus) et écrite menée auprès d'investisseurs LCAP (cf. chapitre 5.23), un groupe de contrôle composé d'investisseurs LCAP potentiels a fait l'objet d'une enquête supplémentaire. Ce groupe de contrôle comprend, au total, 14 investisseurs (potentiels) qui ont présenté un projet à l'examen technique préalable ou à l'examen définitif de la demande, sans avoir ensuite réalisé de projet LCAP. Dans le cas présent, l'idée de base qui sous-tend le concept d'enquête portant sur l'analyse de l'efficacité en y adjoignant des groupes de contrôle, réside dans la comparaison entre les placements d'investisseurs au bénéfice d'un soutien LCAP et les placements d'investisseurs (potentiels) ayant pu ou dû renoncer à l'aide LCAP malgré un examen technique préalable et un examen de la demande positifs. Les interviews de groupes de contrôle, même en

nombre limité, fournissent d'intéressantes précisions et relativisent les résultats des consultations avec des investisseurs LCAP.

Les résultats des trois enquêtes partielles sont interprétés par extrapolation. Une telle triangulation⁷ des résultats issus d'enquêtes partielles, interprétées selon des méthodes différentes, permet d'atteindre une haute fiabilité des renseignements quant aux effets des mesures d'encouragement de l'Etat.

Les entretiens personnels avec des investisseurs se sont déroulés entre novembre 1993 et début mars 1994⁸. La BHP était compétente pour la conception et la conduite des diverses discussions, alors que l'IPSO a mené les 7 interviews approfondies en Suisse romande et au Tessin.

5.23 Consultation écrite auprès des investisseurs

La vaste consultation écrite menée auprès des investisseurs sert à confirmer et à compléter les informations qualitatives transmises par les entretiens personnels avec ceux-ci (cf. chapitre 5.22). Ainsi, il devient possible de recueillir des renseignements concernant l'ensemble des investisseurs sur la base d'évaluations quantitatives. La protection des données a été observée dans le déroulement de la consultation. Cela signifiait en particulier que les enquêteurs ne pouvaient pas apprendre l'identité des investisseurs à l'insu de ces derniers. En se référant au processus adopté pour l'évaluation de la LCAP dans le domaine de l'encouragement à la propriété (SCHULZ/MUGGLI/HÜBSCHE 1993), on a mené ici une consultation écrite standard pour laquelle l'OFL a directement envoyé les questionnaires. La publication des adresses devint ainsi superflue, ce qu'une autre manière de procéder aurait rendu indispensable. L'IPSO était responsable pour la réalisation de la consultation écrite.

L'ensemble des investisseurs ayant construit de nouveaux logements locatifs avec l'aide LCAP depuis 1975⁹ forment l'univers de cette consultation. Selon la banque de données de l'OFL, il s'agit de 72 investisseurs dont 59% se trouvent en Suisse alémanique, 30% en Romandie et 11% au Tessin.

⁷ Par le terme "triangulation" PATTON décrit (1990, p. 186-195 et p. 464-470) des concepts d'analyse qui recourent à diverses méthodes d'investigation pour l'explication empirique de termes complexes du problème, évaluent plusieurs sources de données ou font appel à des bases théoriques différentes pour parvenir à l'explication. La focalisation de diverses enquêtes partielles sur un même terme du problème (=triangulation) permet d'obtenir une haute fiabilité des renseignements.

⁸ Font exception les quatre interviews complémentaires avec des maîtres d'ouvrage d'utilité publique concernant des questions sur l'exécution pour des projets d'achat; ces interviews ont eu lieu entre fin juin et début juillet 1994.

⁹ Les cas d'achats et/ou de rénovations effectués avec la LCAP n'ont pas été retenus (env. 20% des projets), car ils auraient compliqué outre mesure les questions spéciales qu'ils nécessitent et la rédaction du formulaire. Les informations y relatives ont été relevées par des moyens qualitatifs (cf. chapitre 5.22).

Une enquête exhaustive a été menée en vue d'obtenir une grandeur de l'univers facilement applicable à la consultation écrite. Les 727 investisseurs ont tous reçu le questionnaire par la poste.

D'entente avec le mandant, l'équipe du projet s'est chargée d'élaborer le questionnaire. Les lettres d'accompagnement et de rappel ont été rédigées et traduites par l'OFL. Les documents de l'enquête figurent dans l'annexe F4.

Le 20 juin 1994, l'OFL a procédé à l'envoi des questionnaires et de la lettre d'accompagnement, suivis, le 6 juillet 1994, de la lettre de rappel. Une enveloppe affranchie et adressée à l'IPSO était jointe à l'annexe pour la réexpédition des formulaires complétés. L'anonymat des personnes ayant répondu a toujours été assuré.

Au total, 451 questionnaires pouvant être évalués ont été renvoyés et recensés, dont 286 (63%) provenaient de Suisse alémanique, 120 (27%) de Romandie et 45 (10%) du Tessin. Cette répartition correspond très exactement à celle relevée dans l'univers considéré (cf. ci-dessus). Le taux de réponses, s'élevant à 62%, peut être qualifié de bon¹⁰.

Etant donné qu'il s'agit, dans cette consultation, d'une enquête exhaustive ces résultats permettent d'émettre des affirmations valables pour l'ensemble des investisseurs dans la construction de nouveaux logements locatifs LCAP. Dans cet esprit, cette enquête s'avère représentative pour la masse considérée.

5.24 Entretiens téléphoniques avec des locataires

Jusqu'à présent aucune donnée statistique sur la composition des locataires de logements LCAP n'était disponible. Il n'existe également aucun relevé complet de ces locataires puisque la LCAP s'adresse aux investisseurs et n'impose, en principe, aucune directive sur la location. L'établissement d'un tel relevé aurait nécessité de contacter les investisseurs LCAP qui sont plus d'un millier, ce qui était irréalisable dans le cadre de cette enquête. La seule possibilité de se procurer des données fiables sur les locataires résidait précisément dans le fait de procéder à une consultation représentative auprès des locataires. La consultation téléphonique était seule envisageable pour des raisons de représentativité de l'échantillonnage, mais également vu le rapport coût-utilité. Depuis des années, les entretiens téléphoniques ont donné de bons résultats dans de nombreux domaines de la recherche sociale appliquée¹¹. En présence d'une infrastructure appropriée, ces consultations forment la méthode de sélection permettant d'optimaliser le contrôle de l'enquête et donc sa

¹⁰ Les pourcentages de réponse relevés selon les régions linguistiques ne présentent aucun écart notable: Suisse alémanique 67%, Suisse romande 54%, Tessin 58%.

¹¹ Les consultations téléphoniques ont également été pratiquées pour l'évaluation de l'encouragement LCAP de l'accession à la propriété (SCHULZ/MUGGLI/HÜBSCHLE 1993).

représentativité tout en gardant un investissement modéré. L'IPSO était responsable pour la réalisation de la consultation téléphonique.

L'ensemble des ménages occupant un logement LCAP, encore au bénéfice de l'aide fédérale, forme l'univers de la consultation. Au moment de cette consultation (été/automne 1993), quelque 28'000 logements répartis dans au moins 1'800 immeubles étaient concernés. 77% des logements se situaient en Suisse alémanique, 19% en Suisse romande et 4% au Tessin. Des abaissements supplémentaires étaient versés pour environ deux tiers d'entre eux.

Ces informations proviennent de la banque de données de l'OFL qui, cependant, fait état de renseignements incomplets sur les locataires (notamment sur les noms et numéros de téléphone), renseignements s'avérant malgré tout indispensables pour mener les consultations. C'est pourquoi il a fallu scinder l'échantillonnage en deux étapes. Tout d'abord, un sondage a porté sur les quelque 1'800 immeubles, puis les noms et les numéros de téléphone de tous les locataires de ces objets ont été examinés. Des pourcentages spécifiques ont été définis afin de garantir la représentation des régions linguistiques. Pour ce faire, on a plus particulièrement tenu compte du Tessin, de manière à mener un nombre de consultations suffisamment élevé pour obtenir des résultats significatifs dans cette région. Le choix des ménages à interroger s'est effectué absolument au hasard (sondage aléatoire stratifié) à l'intérieur de ce paramètre. On a exclusivement interrogé les adultes vivant en permanence dans le ménage concerné et pouvant donner des renseignements sur les conditions de vie.

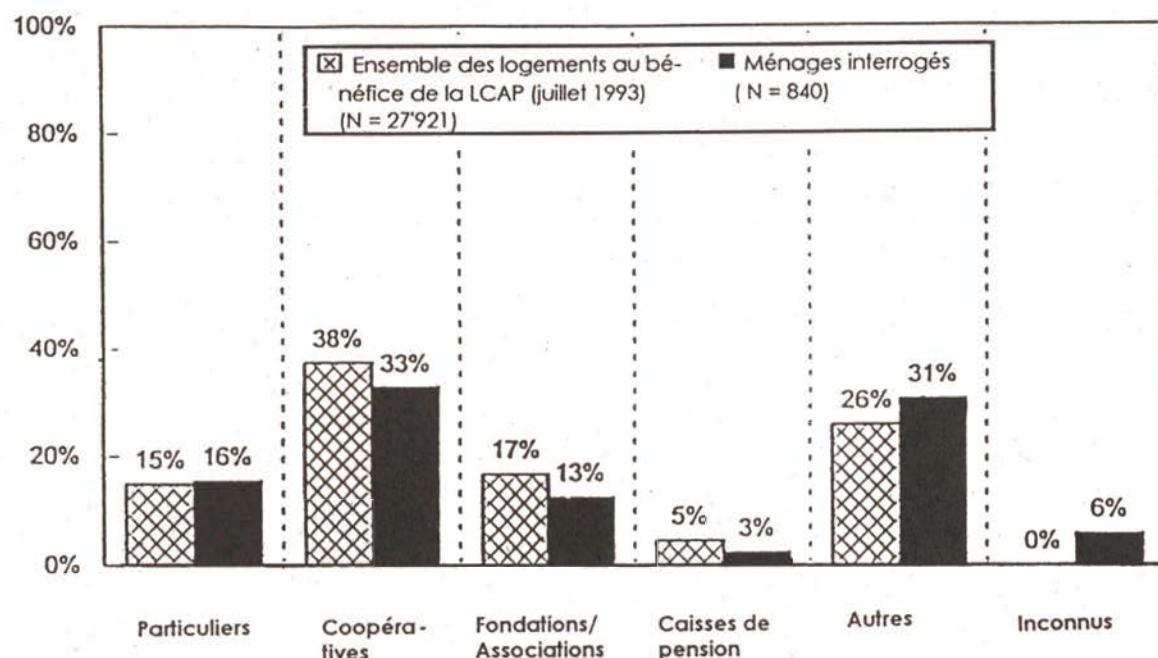
L'équipe du projet a élaboré le questionnaire d'entente avec le mandant. On a accordé une grande importance à la comparabilité de l'énoncé des questions avec celui de l'Enquête suisse sur la population active ESPA, surtout pour les questions relatives au revenu qui suivent une structure identique. Le questionnaire a été éprouvé au niveau de son intelligibilité, de la succession des questions et de sa longueur avant d'être distribué¹².

La consultation s'est déroulée du 15 au 30 novembre 1993. Les entretiens en allemand et en italiens ont eu lieu dans le laboratoire téléphonique d'IPSO à Dübendorf et ceux en français se sont déroulés dans le laboratoire du Centre de recherche IPSO à Genève-Carouge. 804 interviews au total ont été faites, dont 557 (70%) en Suisse alémanique, 147 (18%) en Romandie et 100 (12%) au Tessin. En raison de la surreprésentation du Tessin, les résultats obtenus dans les interprétations au niveau national ont été ramenés à leur importance effective; de cette manière, on a pu éliminer d'éventuelles distorsions dans les résultats. La pondération est naturellement devenue sans objet dans les évaluations des différences entre les régions linguistiques.

¹² Une copie du questionnaire utilisé se trouve dans l'annexe F5.

Une banque de données de l'OFL, contenant le peu d'informations statistiques existant sur l'univers des logements LCAP, peut être utilisée pour contrôler la représentativité des données recueillies. Il s'agit de la répartition des logements selon le type d'investisseurs considérés (graphique 5-3). La comparaison montre que, sous cet angle, les ménages interrogés représentent assez bien l'univers¹³.

Graphique 5-3: Répartition des logements étudiés selon les diverses catégories d'investisseurs



Source: IPSO Recherche sociale

13 Aucun quota n'a été défini dans cette comparaison.

6. Exécution dans le champ d'action des acteurs

Les effets de l'encouragement à la construction de logements par la Confédération dépendent entièrement de la manière dont les instruments d'aide sont employés dans l'exécution pratique.

Le chapitre 6.1 esquisse les étapes d'un projet LCAP caractéristique dans son application pratique avec, pour objectif, de présenter les conditions-cadre déterminantes pour les investisseurs et les locataires LCAP, ainsi que d'identifier de possibles goulets d'étranglement. Le chapitre 6.2 montre comment les divers acteurs concernés (en particulier des investisseurs et des offices cantonaux s'occupant de l'encouragement à la construction) considèrent la pratique actuelle. Un bilan synthétique, dans le chapitre 6.3, conclut l'analyse de l'exécution.

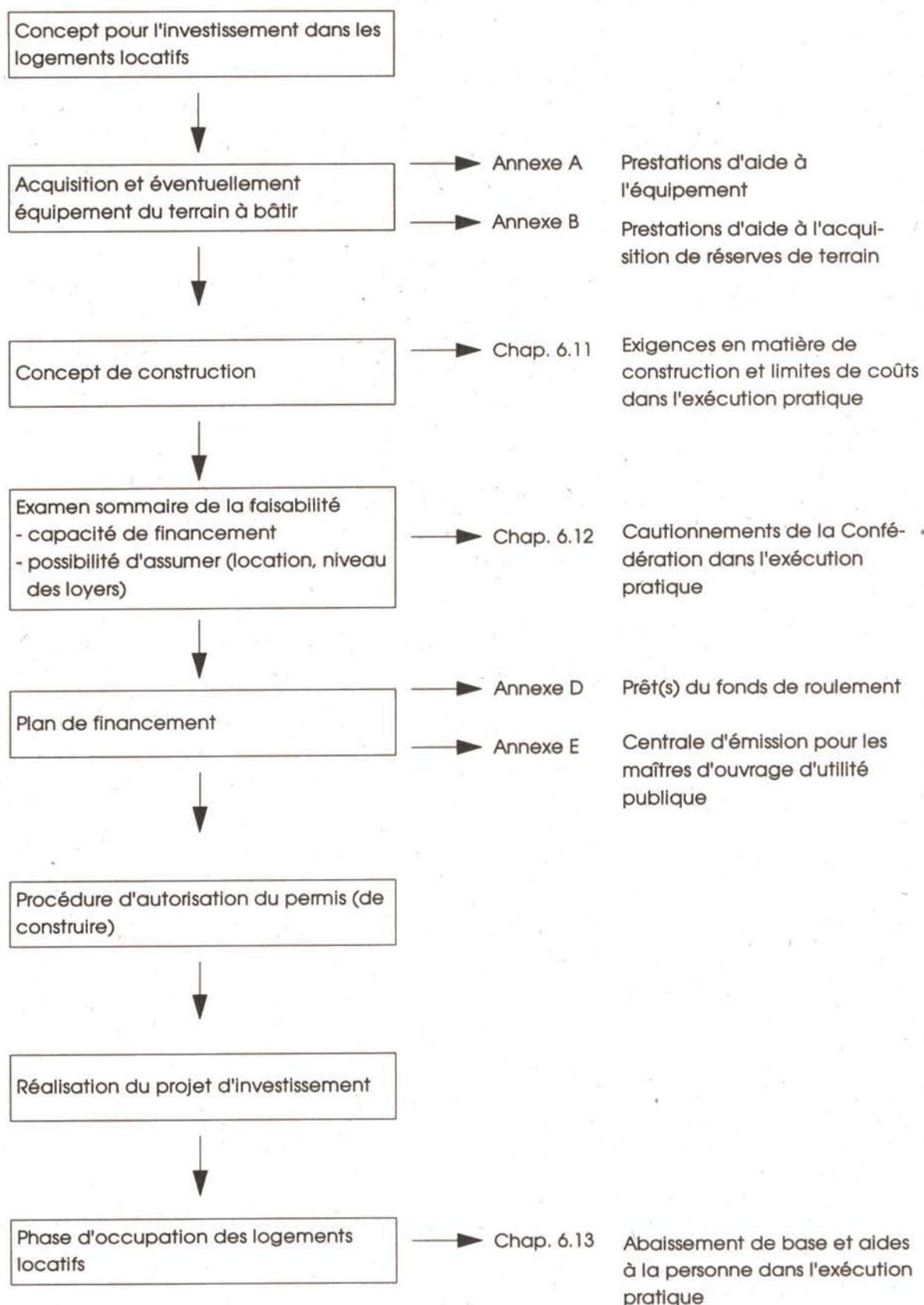
Les données sur le nombre, sur la répartition régionale ou sur la nature des investissements encouragés forment la base sur laquelle repose l'évaluation des effets de l'encouragement à la construction de logements au niveau macro-économique du marché des logements locatifs. C'est pourquoi les données y relatives se trouvent dans le chapitre 9.

6.1 Les étapes d'un projet LCAP dans l'exécution pratique

Chaque investissement réalisé dans les logements locatifs suit un déroulement spécifique. Des modèles de décision ou de processus formalisés sont peu appropriés à la réalité. Le graphique 6-1 tente cependant de restituer schématiquement les étapes caractéristiques d'un projet de construction nouvelle et de montrer, sous forme de modèle, quels instruments et dispositions LCAP peuvent généralement s'avérer pertinents et le moment auquel il convient de les utiliser¹.

¹ Dans des cas isolés, certaines étapes peuvent manquer ou se succéder dans un ordre différent.

Schéma 6-1: Etapes caractéristiques d'un projet LCAP de construction nouvelle

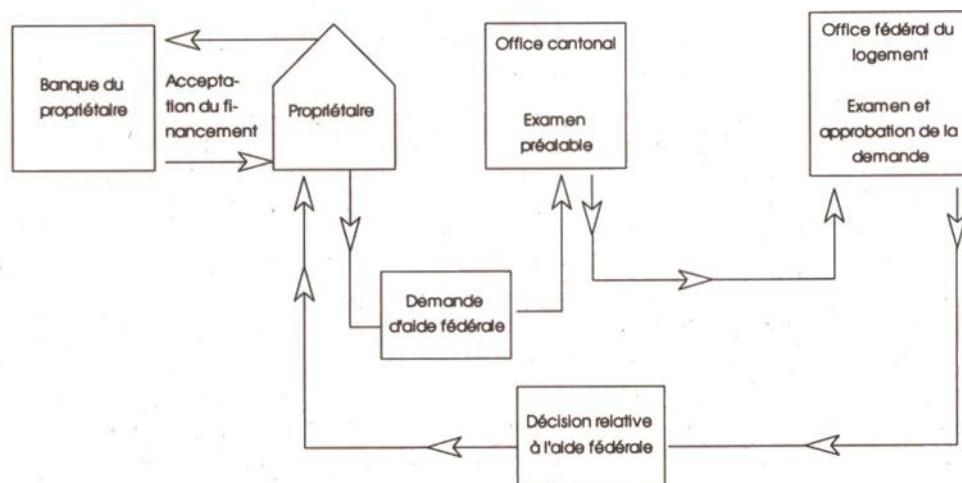


Avant d'aborder les principaux aspects détaillés de l'exécution de la LCAP dans les paragraphes 6.11 à 6.13, il convient de présenter les étapes d'un projet LCAP (de construction nouvelle) sous forme d'aperçu complétant le schéma 6-1:

- **Phase de la demande** (cf. schéma 6-2): Lorsqu'un investisseur souhaite recourir à l'aide LCAP pour un projet, il doit présenter à l'office cantonal compétent pour les questions concernant la construction de logements² une demande y relative (formulaires standards de l'OFL ainsi que des documents complémentaires sur le projet), accompagnée de l'attestation de financement de la banque.

Après l'examen formel de la demande par l'office cantonal³, l'OFL s'occupe de l'examen matériel du projet pour déterminer s'il mérite d'être encouragé. Si tel est le cas et que le volume de crédit disponible n'est pas épuisé, l'OFL accorde la promesse d'aide fédérale.

Schéma 6-2: Déroulement de la procédure de demande



Source: SCHULZ/MUGGLI/HÜBSCHLE 1993, p. 43

- **Phase d'utilisation:** Le plan des charges constitue la base déterminante du déroulement opérationnel de l'aide fédérale dans la phase d'utilisation d'un immeuble bénéficiant d'un encouragement. Le plan des charges montre comment évoluent les coûts de l'immeuble au cours du temps. Il indique également le montant des avances de l'abaissement de

2 Si besoin est, l'investisseur potentiel peut demander que l'OFL ou l'office cantonal procède, déjà au cours de la phase de planification, à l'examen technique préalable de son projet.

3 Certains des 7 cantons étudiés plus en détail (LU, SO, BL, SG, TI, VD, NE) assument une grande partie des tâches relevant du conseil et de l'examen matériel.

base durant les 12 à 15 premières années de l'aide fédérale ou sur les remboursements des avances reçues qui sont à effectuer au cours des années suivantes. En plus du plan des charges, il existe un plan des loyers établi pour chaque type de logements de l'immeuble concerné. Ce plan des loyers comporte les données relatives aux loyers abaissés à la base ainsi que le niveau des loyers des locataires ayant droit aux abaissements supplémentaires.

Lorsque les avances de l'abaissement de base sont intégralement remboursées conformément au plan des charges, l'objet bénéficiant de l'aide sort, au plus tôt après 25 ans⁴, du système LCAP. A partir de ce moment, l'investisseur peut utiliser cet objet selon son gré. La formation des loyers est uniquement soumise aux dispositions du droit des obligations.

6.11 Exigences techniques requises et limites des coûts dans l'exécution pratique

Selon le chapitre 3.22, les projets de constructions nouvelles⁵ doivent, en particulier,

- a) répondre aux exigences techniques minimales,
- b) rester dans les limites maximales des coûts de construction
- c) présenter des coûts du terrain ou de revient globaux raisonnables, et
- d) répondre à un besoin réel.

Des ordonnances, des notices explicatives de l'OFL et d'autres publications de l'OFL⁶ transmettent des données⁷ détaillées sur les exigences techniques minimales et les limites maximales des coûts de construction⁸. Des investisseurs potentiels et des architectes peuvent se procurer ces documents en tout temps. Les conditions générales exposées dans ces documents sont multiples, mais claires; leur respect global requiert cependant une certaine expérience de la part des architectes.

⁴ Art. 45 et 46 LCAP. D'autres dispositions s'appliquent en partie aux rénovations et aux achats.

⁵ Des dispositions adaptées en conséquence s'appliquent aux rénovations (cf. notice explicative OFL, Construction et rénovation de logements locatifs, p. 7 f).

⁶ Cf. p.ex. OFFICE FÉDÉRAL DU LOGEMENT 1986.

⁷ Pour les projets de rénovation, certaines dérogations aux exigences techniques minimales sont tolérées (OFL-Notice explicative, Construction et rénovation de logements locatifs, p. 8). Aucune exigence technique minimale explicite n'existe pour les objets mis en vente.

⁸ Les limites des coûts de construction applicables varient selon la valeur d'habitabilité.

En ce qui concerne le coût maximal du terrain ou de revient global, des limites uniformisées s'appliquant à l'ensemble du pays sont inappropriées en raison des différences régionales importantes marquées par les prix du terrain, raison pour laquelle le législateur laisse une marge d'appréciation à l'OFL, dans la mesure où chaque projet est évalué individuellement. Sur ce point, l'OFL tient compte du nombre de logements vacants dans la région, des données cantonales disponibles concernant le niveau des loyers usuels dans la localité ainsi que des résultats de l'analyse de l'emplacement, de l'utilisation et de la valeur du terrain⁹ (Analyse SNL) qui sont enregistrés dans le système TED de l'OFL. Cette analyse SNL livre des informations sur le niveau des loyers usuels du marché pour tout emplacement souhaité grâce à des modèles de calcul. Au plan des coûts du terrain et de revient admissibles ou des loyers usuels dans la localité, cette grille de critères d'appréciation différenciés de l'OFL permet de parvenir à des solutions adaptées à chaque cas, ce qui serait impossible en utilisant des systèmes d'appréciation normalisés.

Depuis la fin des années quatre-vingt, divers achats d'objets locatifs existants par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ont bénéficié d'un soutien LCAP. Les critères applicables à cet effet (concernant en particulier le prix d'achat admissible) ne sont explicitement fixés ni dans la loi ou les ordonnances y relatives, ni dans les notices explicatives de l'OFL, car l'aide aux achats est accordée exclusivement dans le cadre de l'encouragement général dispensé aux maîtres d'ouvrage et aux organisations de la construction de logements d'utilité publique¹⁰. Selon les informations présentes¹¹, au cours des cinq dernières années, l'OFL a modifié sa pratique d'exécution de manière contrastée et parfois sur de courts intervalles, sur la base des expériences réalisées, mais également en raison des changements intervenus dans l'environnement politique. Les améliorations constatées concernaient le déroulement des processus (p.ex. l'introduction de cautionnements-cadre dont l'objectif est d'accélérer la procédure), les formulaires à utiliser, ainsi que les critères en vigueur définissant le montant admissible du prix d'achat. Malgré ces améliorations, des conditions parfois confuses et se modifiant rapidement dans le domaine des achats ont, au cours des années et de l'avis des investisseurs interrogés, provoqué une désécurisation notable et, parfois, une dépense supplémentaire considérable (cf. chapitre 6.2 également).

⁹ Une description des diverses étapes du processus de sélection et d'examen se trouve dans GURTNER 1992, p. 423-425.

¹⁰ Art. 51 et 52 LCAP

¹¹ La consultation personnelle menée auprès des investisseurs ainsi que quatre interviews sur des questions spécifiques à l'exécution, réalisées avec des investisseurs ayant effectué d'importants achats avec l'aide LCAP, constituent la base de ces informations.

6.12 Les cautionnements de la Confédération dans leur exécution pratique

La Confédération peut cautionner la seconde hypothèque sur demande de la banque assurant le financement ou de l'investisseur, lorsqu'un objet locatif reçoit l'abaissement de base relevant du système LCAP. Chaque projet LCAP est soumis à l'examen portant sur la capacité à assumer financièrement le coût de revient global ainsi que sur le besoin existant pour les logements projetés. Il devient ainsi superflu de procéder à une évaluation spéciale du risque pour l'octroi d'un cautionnement.

En revanche, on n'examine pas la nécessité d'un cautionnement fédéral relatif à la mise à disposition du capital requis. La Confédération prend ainsi certains risques, même lorsque, selon les circonstances, cela ne serait pas indispensable à la réalisation des projets de logements locatifs concernés. En particulier dans la seconde moitié des années quatre-vingt des banques ont à maintes reprises grevé d'hypothèques jusqu'à 90% voire 100% du coût de revient d'immeubles sans garanties supplémentaires (cf. chapitre 7.3). Selon les données de l'OFL, cette pratique du cautionnement est déterminée par trois motifs:

- Depuis 1985, le cautionnement de la seconde hypothèque permet de réduire, dans une certaine mesure, l'intérêt hypothécaire (cf. chapitre 3.21).
- Jusqu'à présent, la Confédération n'a encouru que des dépenses insignifiantes - excepté les frais administratifs - par rapport à l'utilité¹² de l'octroi généreux de cautionnements. Bien que depuis le début des années nonante, les banques aient dû procéder parfois à des redressements considérables des valeurs, également pour des immeubles locatifs grevés, le consortium de renflouement agissant au nom de l'OFL, la SAPOMP AG, a dû racheter moins de dix immeubles au bénéfice d'un cautionnement LCAP jusqu'au deuxième semestre 1994. Reporté aux plus de 2'400¹³ projets d'immeubles locatifs bénéficiant d'une aide sous forme de caution, ce nombre de cas, ayant jusqu'à présent nécessité un assainissement financier, est relativement faible. Il est difficile de prévoir à quelle évolution l'on peut s'attendre dans le futur. Le nombre des projets exposés à un risque a augmenté au cours de l'année 1994; cela montre qu'au vu de la situation actuelle régnant sur le marché des logements locatifs, l'on peut compter avec un accroissement des risques dans les cautionnements. Grâce à la baisse des intérêts hypothécaires, la renonciation aux augmentations usuelles des loyers abaissés à la base en 1995/96 pour les projets LCAP des années 1990 à 1993 contribue à atténuer l'acuité de cette problématique (cf. chapitre 6.13 également).

12 Jusqu'à fin mai 1994 au moins, outre les maîtres d'ouvrage et leurs locataires, les banques comptaient également au nombre des bénéficiaires du cautionnement fédéral, car jusqu'à ce moment, les secondes hypothèques étaient soumises à des intérêts plus élevés que ceux des premières hypothèques et ce, malgré le cautionnement.

13 Projets Locacasa incl.

- Pendant la durée d'application de l'arrêté fédéral urgent sur une limite de charge maximale (automne 1989 jusqu'à fin 1994), les cautionnements fédéraux permettaient de dépasser la limite maximale de charge fixée à 80 pour cent de la valeur vénale, ce qui revêtait une importance notable pour la construction de logements disposant d'un faible capital propre.

6.13 Abasissement de base et abaissements supplémentaires dans leur exécution pratique

Les immeubles au bénéfice d'une aide demeurent soumis au système LCAP durant 25 ans au minimum. Cette situation implique, également pendant la phase d'occupation des logements LCAP, une charge administrative continue pour l'OFL - qui s'est amplifiée de manière cumulative au cours des années - jusqu'à ce que les premiers objets (dès l'an 2000 environ) sortent du système LCAP.

Outre le traitement permanent de mutations spécifiques aux projets, les tâches principales de l'OFL durant la phase d'occupation des logements consistent à fixer des loyers abaissés à la base ainsi qu'à octroyer des abaissements supplémentaires en faveur de ménages de locataires économiquement faibles.

Fixation des loyers abaissés à la base

Le plan des charges spécifique à l'immeuble ainsi que les plans des loyers y relatifs constituent la base déterminante pour fixer le montant des loyers abaissés à la base.

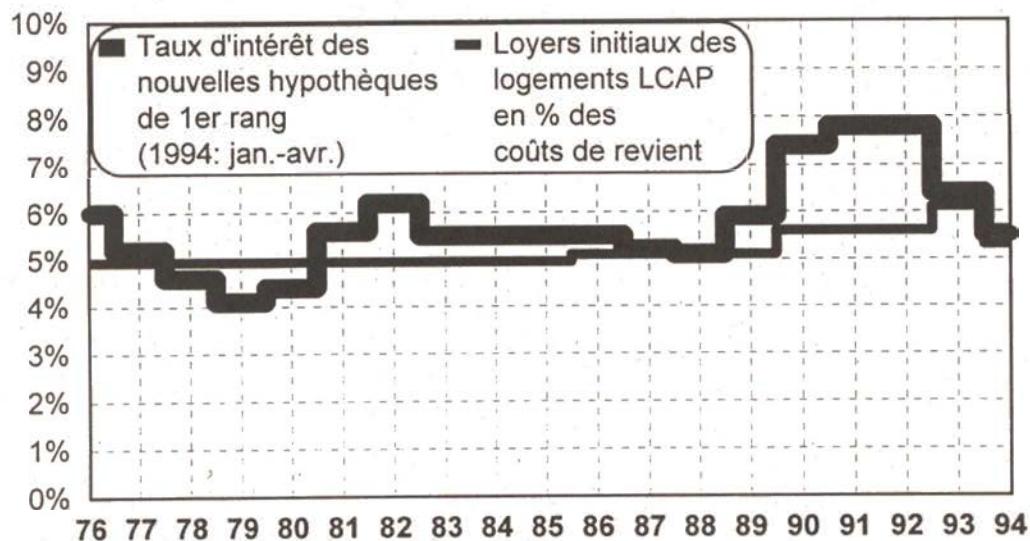
Le niveau des loyers initiaux abaissés à la base ainsi que leur augmentation bisannuelle représentent les paramètres essentiels déterminés par l'OFL. Ces paramètres ne sont pas fixés en fonction d'un projet spécifique; l'on applique davantage des valeurs unitaires à tous les projets soutenus durant une certaine période. Comme le montre le graphique 6-3, les loyers initiaux des logements abaissés à la base¹⁴ ont subi quatre modifications depuis la seconde moitié des années septante, afin de tenir compte des variations de l'intérêt hypothécaire. Depuis le début de l'année 1994, les loyers initiaux abaissés à la base s'élèvent à 5.3% du coût de revient.

Jusqu'en 1991, l'augmentation bisannuelle des loyers abaissés à la base portait régulièrement sur 6% de leur montant par rapport à la période précédente. Entre 1992 et 1994, l'on a appliqué divers taux d'augmentation oscillant entre 6 et 9 % selon la date où avait débuté l'aide fédérale. Des augmentations bisannuelles de 6 ou 7 % sont prévues pour les prochaines

14 Calculés en pourcentage du coût de revient.

années. Les objets pour lesquels l'aide fédérale a commencé dans les années 1990 à 1993 et qui comprennent des loyers initiaux comparativement élevés - de 5.6% ou 6.1% du coût de revient - constituent une exception (cf. graphique 6-3). La nette baisse des taux de l'intérêt hypothécaire qui se poursuit depuis 1992 permet de suspendre, à titre exceptionnel, le processus habituel d'augmentation en 1995/96. Partant des conditions-cadre actuelles sur le marché des logements locatifs, cela peut revêtir une importance considérable pour la charge financière et la location de certains logements au bénéfice d'une aide.

Graphique 6-3: Evolution comparative des taux hypothécaires et des loyers initiaux des logements au bénéfice de l'abaissement de base



Source: IPSO Recherche sociale

Versement des abaissements supplémentaires

Les abaissements supplémentaires s'adressent spécialement aux ménages économiquement faibles (cf. chapitre 3.21). Lorsqu'un locataire souhaite bénéficier d'abaissements supplémentaires, il peut en faire la demande lui-même. En raison cependant des connaissances restreintes de nombreux locataires sur les questions LCAP (cf. chapitre 8.5), l'on suppose que dans la pratique, les demandes d'abaissements supplémentaires sont déposées, la plupart du temps, sur l'initiative des bailleurs concernés. Ainsi, la demande d'abaissements supplémentaires dépend souvent de la disposition et de l'intérêt des investisseurs à attirer l'attention de leurs locataires sur ces possibilités d'aide. Les résultats de la consultation écrite

menée auprès des investisseurs montrent que cette disposition existe dans la majeure partie des cas (cf. chapitre 8.1).

La procédure d'octroi d'abaissements supplémentaires prévoit les étapes suivantes:

- Le locataire remplit le formulaire de demande standard en y indiquant ses données personnelles. En le signant, il autorise l'autorité fiscale à transmettre les informations nécessaires à l'OFL. Le locataire envoie le formulaire au bailleur.
- Le bailleur complète le formulaire avec les informations relatives au logement concerné (date de l'emménagement, numéro d'appartement selon les autres documents LCAP), puis il le fait suivre à l'office cantonal compétent en matière d'encouragement à la construction de logements.
- L'office cantonal se procure les données relatives au revenu (revenu imposable selon l'impôt fédéral direct) et à la fortune (fortune nette selon la déclaration d'impôt cantonale) auprès de l'administration des contributions compétente. Le formulaire entièrement rempli parvient ensuite à l'OFL. Le cas échéant, l'office cantonal examine les demandes d'aides cantonales supplémentaires susceptibles de remplacer les abaissements supplémentaires majorés de la Confédération¹⁵ et rend ensuite sa décision.
- L'OFL vérifie la qualité d'ayant-droit et autorise le paiement de l'abaissement supplémentaire admis selon l'ordonnance¹⁶.
- Les modifications concernant le droit à l'abaissement supplémentaire (changement de locataire, naissance d'un enfant, modification du revenu avec nouvelle taxation, diplôme de fin d'apprentissage/d'études, etc.) sont à communiquer immédiatement à l'office cantonal qui entame les démarches nécessaires en vue de l'adaptation ou de la suppression de l'abaissement supplémentaire¹⁷.

La qualité d'ayant-droit des locataires concernés est minutieusement examinée avant que n'intervienne le premier versement d'un abaissement supplémentaire. Dans le passé cependant, une lacune évidente dans le contrôle existait pendant la durée de versement des abaissements supplémentaires. Il n'est pas exclu que, jusqu'en 1994, certains ménages aient perçu des abaissements supplémentaires alors qu'ils en avaient perdu le droit.

¹⁵ D'un canton à l'autre, les prescriptions, les procédures et les limites de revenu et de fortune varient considérablement.

¹⁶ Dans certains cantons, l'office cantonal examine lui-même la qualité d'ayant-droit.

¹⁷ Les offices de certains cantons peuvent directement faire entrer des mutations dans le système TED de l'OFL via un modem.

L'OFL a dépisté ce contrôle lacunaire et procédé, pour la première fois en 1994, à un examen systématique du droit aux abaissements supplémentaires de l'ensemble des bénéficiaires¹⁸. Selon les indications de l'OFL, des contrôles similaires devraient, à l'avenir, se répéter tous les deux ans.

Les abaissements supplémentaires, conçus comme aides à la personne, ne sont pas directement versés aux locataires, mais aux bailleurs qui doivent procéder à une baisse correspondante du loyer auprès des locataires bénéficiaires. La majorité des investisseurs jugent positivement ce concept d'exécution (cf. chapitre 6.21). Des simplifications administratives en résultent pour l'OFL. Toutefois, la procédure pratiquée renferme un danger d'abus du côté des bailleurs. Selon des données de l'OFL, ces cas apparaissent, p. ex. lors de demandes ou de réclamations de locataires, dans lesquels l'abaissement supplémentaire n'a pas été compensé ou l'a été incomplètement. Cela donne un motif à l'OFL pour procéder à un contrôle ultérieur complet. Lorsque des irrégularités sont constatées, l'OFL enjoint les bailleurs à corriger l'erreur et à rembourser le surplus de loyer perçu. Selon les indications de l'OFL, dans le peu de cas où cela s'est avéré nécessaire jusqu'à présent, les bailleurs ont toujours acquiescé à ces injonctions.

En principe, l'OFL n'entre en action qu'à la suite d'informations, de demandes ou de plaintes à ce sujet. Il ne procède à aucun contrôle systématique de la transmission de l'abaissement supplémentaire ou de l'abaissement de base aux locataires. En revanche, certains cantons mènent des contrôles y relatifs.

6.2 Lignes de force et points faibles de l'exécution vus sous l'angle des acteurs

Diverses catégories d'acteurs sont impliquées dans l'exécution de la LCAP. Les paragraphes suivants mettent en lumière les lignes de force et les points faibles de certains processus dans l'exécution vus sous l'optique des investisseurs et des offices cantonaux chargés des questions du logement¹⁹.

¹⁸ Les résultats de l'examen n'étaient pas encore connus au moment où se sont achevés les travaux de l'évaluation.

¹⁹ Aucune évaluation de l'exécution de la LCAP n'est faite du côté des locataires, attendu que ces derniers ne sont pas directement confrontés aux processus d'exécution.

6.21 L'exécution de la LCAP vue sous l'angle des investisseurs

12 des 24 investisseurs interrogés personnellement jugent la pratique d'exécution de l'OFL positive. Seules trois voix se sont exprimées de manière absolument négative et les neuf restantes peuvent être qualifiées d'ambivalentes. Les raisons de cette ambivalence reposent d'une part sur le manque de transparence des processus et de certaines décisions (p. ex. en ce qui concerne l'évaluation des loyers usuels dans la localité) que critique les investisseurs, et d'autre part sur des points faibles organisationnels au sein de l'OFL (p. ex. la disponibilité des interlocuteurs/trices, répartition confuse des tâches et des compétences).

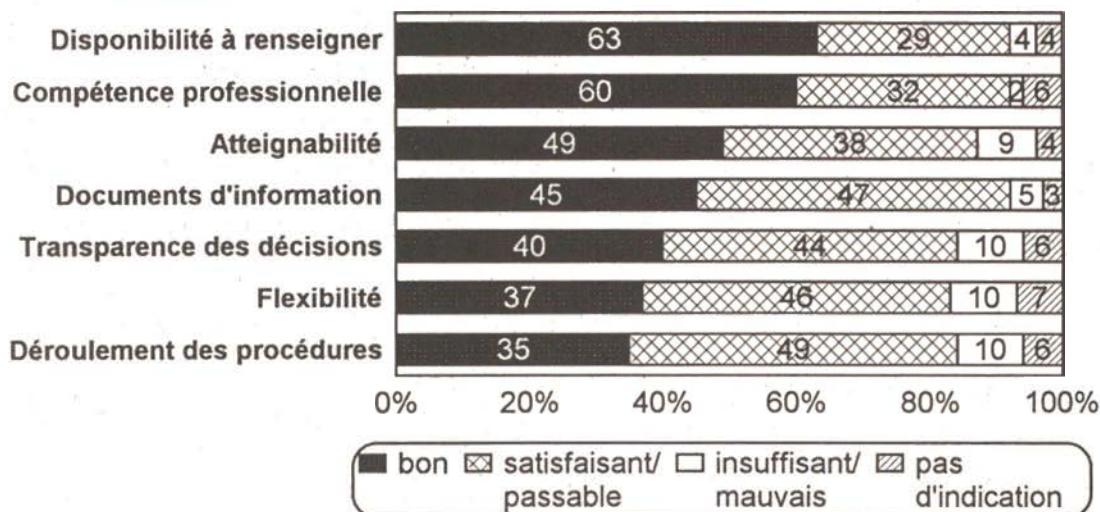
Comme le montrent les exposés suivants, l'essentiel des résultats obtenus dans les entretiens personnels menés auprès des investisseurs est confirmé par l'enquête écrite effectuée auprès d'investisseurs LCAP.

Expériences faites avec l'OFL

Les expériences faites par les investisseurs avec l'OFL ont été évaluées à l'appui de sept thèmes. Le graphique 6-4 restitue en résumé l'éventail d'opinions. La disposition à fournir des informations et la compétence en la matière obtiennent un écho positif; ce sont d'ailleurs les seuls éléments pour lesquels les expériences faites par les investisseurs étaient majoritairement bonnes. La disponibilité téléphonique des interlocuteurs/trices et le contenu du matériel d'information LCAP²⁰ occupent des positions moyennes. La transparence des décisions et des procédures ainsi que la flexibilité dans les limites des prescriptions légales apparaissent nettement comme étant des points problématiques. Cependant, la proportion d'avis nettement négatifs ("insatisfaisant" ou "mauvais") n'atteint sur ces thèmes que 10%; elle est inférieure partout ailleurs.

²⁰ La prudence relative quant à l'évaluation du matériel d'information réside dans le fait que seuls 30 % des investisseurs ont pris connaissance de la LCAP par ce matériel. Les indications fournies par des représentants du secteur de la construction ou de l'immobilier (architectes, sociétés immobilières, connaissances ou collègues dans ce domaine: 59%), ainsi qu'un contact avec un office cantonal (34%) s'avèrent plus importantes pour les connaissances sur la LCAP.

Graphique 6-4: Evaluation des expériences vécues par les investisseurs à travers leurs contacts avec l'OFL



(N=451 personnes qui ont répondu)

Source: IPSO Recherche sociale

En ce qui concerne la flexibilité, les investisseurs interrogés considèrent que, dans l'ensemble, l'OFL semble avoir trouvé une voie intermédiaire entre une "interprétation étroite du droit" et une "exécution arbitraire". Cela s'explique par le fait qu'indépendamment de leur scepticisme sur le sujet, une forte majorité d'investisseurs (62%) attestent que l'OFL n'applique pas la LCAP de manière plus bureaucratique que nécessaire. Ainsi, les résultats récoltés au point de vue qualitatif se confirment dans la mesure où les expériences nettement négatives faites par des investisseurs LCAP avec l'OFL sont plutôt rares. Toutefois, les investisseurs sont d'avis qu'un besoin réel d'amélioration se fait sentir à l'OFL dans les domaines de l'organisation et de la communication.

L'analyse détaillée du matériel statistique montre que, par comparaison, les investisseurs ayant peu d'expérience de la LCAP jugent positive la pratique d'exécution de l'OFL²¹. Les points critiques qu'ils ont relevés restent toutefois les mêmes.

En scindant les résultats selon les régions linguistiques et le type d'investisseur, l'on observe quelques différenciations intéressantes:

- La disposition des interlocuteurs/trices de l'OFL à fournir des informations est plus sévèrement jugée au Tessin que dans les autres parties du pays (51% "bonne" contre respectivement 64% en Suisse alémanique et en Romandie).

²¹ Il s'agit ici d'investisseurs qui, au moment de la consultation, n'ont construit qu'une seule fois avec la LCAP ou dont la première décision LCAP est postérieure à 1990.

- La disponibilité téléphonique des interlocuteurs/trices de l'OFL est estimée bonne, avec un pourcentage supérieur à la moyenne (63%), par les Romands, par opposition à l'avis, par exemple, des coopératives et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (39% "bonne").
- Le contenu du matériel d'information est jugé moins favorablement au Tessin (38% "bon") et par les coopératives (40% "bon") que l'avis exprimé en moyenne par les régions et les catégories d'investisseurs.
- La transparence des procédures et des décisions ainsi que la flexibilité de l'OFL sont estimées bonnes, avec des chiffres supérieurs à la moyenne, en Romandie et par les investisseurs privés.

Les expériences faites par les investisseurs interrogés avec les offices cantonaux se distancent peu de celles réalisées avec l'OFL au niveau de la disposition à fournir des informations et de la compétence en la matière. A remarquer cependant que dans les offices cantonaux, la disponibilité téléphonique des personnes compétentes est nettement meilleure qu'à l'OFL²².

De la structure concrète de l'exécution de la LCAP

Dans le cadre de la consultation écrite, quelques propositions concrètes de modification dans l'exécution de la LCAP ont été soumises à l'avis des investisseurs. Le graphique 6-5 présente la proportion des investisseurs plutôt d'accord avec ces propositions²³. Un classement clair par catégorie s'en dégage:

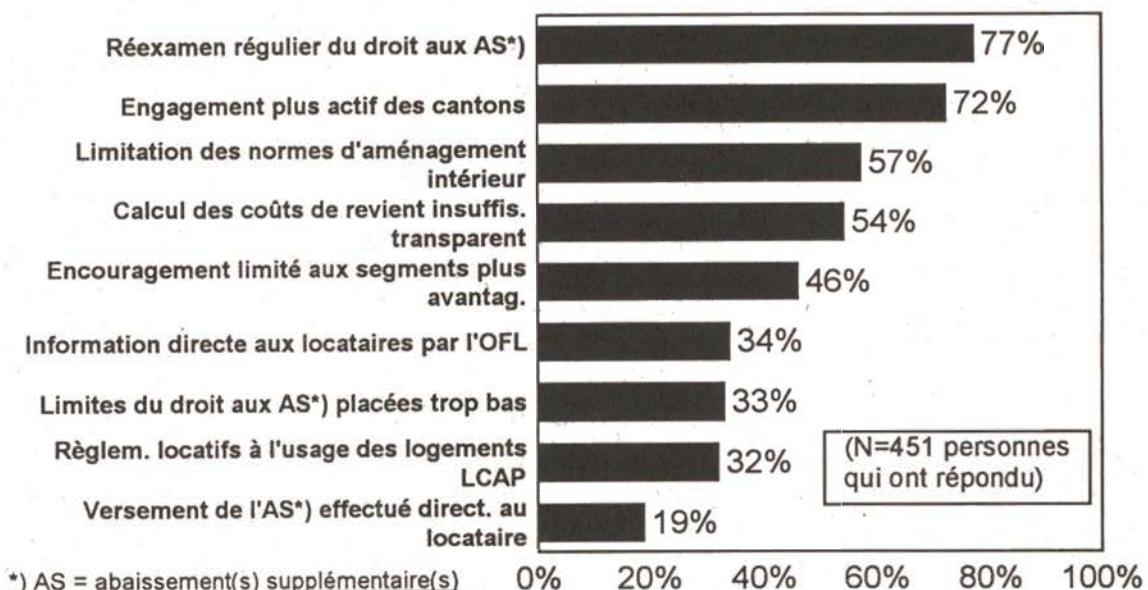
- La majeure partie des approbations concerne le contrôle régulier du droit aux abaissements supplémentaires et à un soutien plus actif des cantons dans l'application de la LCAP. En relation avec l'examen complet de tous les bénéficiaires d'abaissements supplémentaires, l'OFL a déjà répondu à la première requête (voir chapitre 6.13). Les Romands et les Tessinois approuveraient, en particulier, un rôle plus actif des cantons.
- Les opinions sont controversées quant à une limitation (supérieure) des standards d'aménagement intérieur des logements LCAP, à la concentration de l'encouragement à la construction de logements au prix le plus avantageux possible et à l'estimation de la transparence du calcul du coût de revient.

²² Il faut indiquer à ce sujet que l'OFL ne dispose que de 6 lignes téléphoniques pour ses quelque 50 collaboratrices et collaborateurs.

²³ L'expression exacte se trouve dans le questionnaire de l'annexe F4 (question 16).

- Dans chaque cas, environ un tiers des personnes interrogées soutiennent les prescriptions à la location de logements avec l'abaissement de base ainsi que l'information directe des locataires par l'OFL. L'une des raisons pour lesquelles, entre autres, aucune majorité ne s'est dégagée sur ce sujet²⁴, est que les investisseurs estiment manifestement que leurs propres initiatives en matière d'information (voir chapitre 8.5) ou les prescriptions de location (voir chapitre 8.1) sont suffisantes.
- La réaction à la proposition de verser les abaissements supplémentaires directement aux locataires est franchement négative. On en déduit ici que les investisseurs ne considèrent pas les pratiques liées au mode de procédure actuel (compensation apportée aux locataires par les bailleurs sous la forme de loyers plus bas) comme des complications. C'est pourquoi une limitation de leur domaine de compétence serait fort peu comprise²⁵.

Graphique 6-5: Appréciation concernant les modalités concrètes d'application de la LCAP: pourcentages d'appréciation favorables (texte intégral du questionnaire: cf. Question 16, annexe F3)



Source: IPSO Recherche sociale

24 Le canton du Tessin forme une exception notable. De nettes majorités se détachent ici sur les trois propositions suivantes: information des locataires par l'OFL 67%, limites trop basses pour donner droit aux abaissements supplémentaires 62%, règlements pour la location de logements avec un abaissement de base 64%. Le nombre proportionnellement limité des investisseurs tessinois (45) ayant participé à la consultation invite à la prudence lors de l'interprétation de ces chiffres.

25 Le chapitre 6.13 contient les détails quant au mode de versement des abaissements supplémentaires et des questions s'y rapportant.

6.22 L'exécution de la LCAP vue sous l'angle des offices cantonaux

Dans les cantons examinés plus en détail²⁶, les offices cantonaux remplissent différentes tâches partielles inhérentes à l'exécution de la LCAP selon l'importance que revêt la politique du logement dans le canton concerné et selon ses ressources disponibles en personnel. Certains cantons se bornent à l'examen formel des demandes LCAP et leur transmission à l'OFL, alors que d'autres assurent un service de conseil à des investisseurs potentiels ainsi que des tâches matérielles d'examen et de surveillance en relation avec des projets LCAP²⁷.

Quelles lignes de force et quels points faibles caractérisent l'exécution de la LCAP dans l'optique des responsables d'offices cantonaux? Deux résultats nets ont été obtenus malgré la limitation de l'enquête à sept cantons seulement:

- **Politique de l'information de l'OFL:** Presque tous les représentants cantonaux interrogés critiquent le flux d'informations circulant entre l'OFL et les offices cantonaux sur des modifications de pratique importantes, le qualifiant d'insuffisamment systématique et de trop lent. Cela entraverait considérablement les activités des offices cantonaux pour dispenser des informations et des conseils de qualité. Récemment, cette difficulté s'est encore aggravée en raison du nombre important de modifications qui sont intervenues.
- **Examen périodique du droit aux abaissements supplémentaires de la Confédération:** Divers représentants cantonaux ont classé la lacune, qui existait jusqu'en 1994 au niveau de l'examen périodique du droit des bénéficiaires aux abaissements supplémentaires, parmi les faiblesses importantes relevées au plan de l'exécution. L'OFL a reconnu cette déficience (cf. p. ex. GURTNER 1992, p. 426f) et entamé, en 1994, les démarches destinées à y remédier (cf. chapitre 6.13).

6.3 Bilan: Lignes de force et points faibles de l'exécution de la LCAP

Conformément au mandat reçu, la présente évaluation n'a pas examiné l'efficacité ni l'efficience de l'organisation interne du travail à l'OFL. C'est pourquoi l'on ne peut évaluer ici les points forts et faibles dans l'application de la LCAP que dans la mesure où ils concernent la pratique d'exécution générale et des activités de l'OFL tournées vers l'extérieur (pratique de l'information, évaluation des demandes d'aide, etc.). Compte tenu de cette limitation, l'on retient les principaux résultats suivants :

²⁶ LU, SO, BL, SG, TI, VD, NE

²⁷ Les cantons ayant développé des mesures cantonales d'encouragement à la construction de logements qui sont offertes comme complément à l'aide fédérale ou indépendamment de la LCAP, jouent un rôle particulièrement actif.

- La collaboration, instaurée par l'OFL avec les cantons, est organisée sur le principe de la subsidiarité. Selon l'intérêt que manifestent les cantons pour la politique du logement et leurs possibilités logistiques, ils s'engagent de manière différenciée dans l'application de la LCAP. Dans la pratique actuelle, certaines faiblesses s'opposent aux avantages que présente la flexibilité du concept d'exécution:
 - Dans certains cantons examinés²⁸, des investisseurs potentiels sont confrontés à des retards dans le déroulement des projets ou à une charge supplémentaire pour se procurer des informations, attendu que la répartition des compétences relatives aux tâches administratives de l'exécution, entre l'OFL et les offices cantonaux, n'est pas toujours clairement réglementée.
 - Les cantons mettent à la disposition des investisseurs des services de conseil et d'information dont les prestations sont très inégales. Afin de remédier à ces disparités, l'OFL a créé, en collaboration avec les organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique, un service de consultation décentralisé en faveur d'investisseurs (potentiels) LCAP.
- L'OFL a développé un schéma d'analyse différencié pour l'examen matériel des demandes d'aide. Des données claires existent en ce qui concerne les exigences techniques minimales à respecter ainsi que les limites des coûts de construction admis. En raison des différences régionales importantes entre les prix des terrains ou des loyers usuels, il serait peu judicieux d'établir des limites uniformes valables dans tout le pays pour évaluer le coût maximal autorisé. C'est pourquoi l'OFL dispose, dans ce domaine, d'une marge d'appréciation grâce à laquelle chaque projet est évalué individuellement compte tenu des divers indicateurs du marché et des prix. Cela permet de parvenir à des solutions "sur mesure" qui seraient impossibles avec une grille de critères standard.
 Cette pratique présente un effet secondaire indésirable pour les investisseurs et les offices cantonaux. Il est en effet difficile d'estimer, dans la phase de planification, jusqu'à quel niveau le coût du terrain et d'investissement global peut encore être considéré comme raisonnable par l'OFL. Cela peut engendrer des problèmes dans des cas particuliers, surtout lorsqu'il est indispensable d'agir rapidement.

28

L'application de la LCAP a été examinée plus en détail dans les cantons de Lucerne, de Soleure, de Bâle-Campagne, de St. Gall, du Tessin, de Vaud et de Neuchâtel.

- L'OFL tient compte des modifications des conditions-cadre régnant sur les marchés immobilier et financier, tant dans les nouveaux projets que dans la phase d'occupation de logements encouragés, en adaptant les limites de coût à respecter, les loyers initiaux abaissés à la base ou les augmentations périodiques de loyer. En particulier depuis le début de la décennie nonante, cela a entraîné une accumulation des modifications dans la pratique d'exécution. Les achats d'objets locatifs encouragés avec la LCAP ont été particulièrement touchés.

En raison de données légales, il est nécessaire d'adapter les diverses valeurs contributives du modèle LCAP aux changements des conditions générales. Une information précoce et complète sur les modifications prévues revêt une importance notable pour la sécurité juridique. Les enquêtes réalisées ont clairement démontré l'insuffisance, dans de nombreux cas, de la politique d'information menée jusqu'à présent par l'OFL. Cette pratique de l'information a pour conséquence la certaine désorientation dont témoignent nombre d'investisseurs ainsi que certains offices cantonaux.

- Avant d'accorder un cautionnement fédéral, l'OFL examine - dans le sens d'une évaluation du risque - la capacité financière à supporter le coût de revient ainsi que le besoin en logements projetés. En revanche, il ne contrôle pas la nécessité de la caution fédérale pour la mise à disposition du capital nécessaire. Ainsi, la Confédération assume certains risques même lorsque, selon les circonstances, cela ne serait pas indispensable à la réalisation des projets concernés. Du point de vue de l'OFL, cette pratique se justifie du fait que, pour l'investisseur, le cautionnement de l'hypothèque de second rang réduit dans une certaine mesure les frais de capital étranger. Les dépenses administratives mises à part, l'octroi libéral des cautionnements présente des avantages certains n'engendrant que des frais minimes vu que, jusqu'à présent, l'OFL n'a enregistré que quelques pertes sur les cautionnements. Toutefois, les turbulences qui agitent actuellement le marché immobilier pourraient entraîner dans le futur une recrudescence des risques liés aux cautionnements.
- Jusqu'au premier versement des avances de l'abaissement de base et d'éventuels abaissements supplémentaires, le respect des exigences posées aux projets encouragés ainsi que le droit des locataires aux abaissements supplémentaires sont rigoureusement examinés. En revanche, le contrôle exercé autrefois dans la phase d'occupation des logements était nettement insuffisant. L'OFL a reconnu cette lacune et mené, pour la première fois en 1994, un examen systématique du droit aux abaissements supplémentaires

de l'ensemble des bénéficiaires. Selon les indications de l'OFL, des contrôles similaires devraient se reproduire tous les deux ans. Comme par le passé, l'OFL ne contrôle toujours pas si les bailleurs transmettent aux locataires l'intégralité de l'abaissement de base ou des abaissements supplémentaires éventuels.

- Entre 1990 et 1994, le nombre des demandes LCAP a fortement augmenté. En outre, le nombre des objets LCAP à suivre durant la phase d'occupation est également en progression et provoque un effet cumulatif de travail jusqu'à ce que les premiers objets des années septante sortent du système LCAP après 25 à 30 ans. Depuis le début des années quatre-vingt, l'OFL assume des tâches toujours plus lourdes avec un effectif constant de personnel comprenant moins de 50 employé(e)s permanent(e)s. Les retards constatés par les investisseurs dans le déroulement des affaires depuis le début de la décennie nonante, pourraient, en partie, ne pas être étranger à cette limitation de personnel.

7. Effets de la LCAP sur les investissements dans le secteur des logements locatifs

Les cautionnements, les abaissements de base et les abaissements supplémentaires doivent contribuer à élargir l'offre en logements à prix avantageux, de concert avec le soutien particulier apporté aux maîtres d'ouvrage et aux organisations de la construction d'utilité publique. Selon la situation régnant sur le marché des logements locatifs à un moment donné et dans une région spécifique, l'élargissement de l'offre globale en logements locatifs compte parmi les objectifs de la LCAP, outre l'augmentation de la part représentée par les logements locatifs à prix abordable (cf. chapitre 3.1).

7.1 Divers objectifs d'investissement - différentes raisons de demander les aides LCAP

En principe, les abaissements de base et les cautionnements peuvent être accordés à tout investisseur dans la mesure où le projet envisagé répond aux critères LCAP (cf. chapitres 3.22 et 6.11). Des objectifs d'investissement très différenciés sont à l'origine des 42 projets LCAP examinés en détail (cf. chapitre 5.22). Deux principaux groupes d'investisseurs se distinguent en substance:

- **Les investisseurs désireux d'offrir en premier lieu un espace habitable à prix avantageux en raison d'objectifs d'utilité publique.** Ainsi qu'il ressort du tableau 7-1, dans 19 des 42 projets LCAP examinés en particulier l'on rencontre des objectifs d'utilité publique, notamment pour les coopératives, les collectivités de droit public et les fondations.
- **Les investisseurs actifs sur le marché des logements locatifs qui poursuivent des objectifs essentiellement commerciaux¹.** Pour 15 des 42 projets LCAP étudiés, des objectifs commerciaux occupent le premier plan. Les responsables de ces projets sont, essentiellement, des particuliers², ainsi que des caisses de retraite et d'autres personnes juridiques (entreprises de construction, assurances, etc.).

¹ Appartiennent au groupe des projets à objectifs commerciaux les investissements effectués avec, pour but premier, un rendement sûr, satisfaisant et un placement sans risque ou pour la création d'emplois destinés à l'entreprise propre (de construction).

² La catégorie générale "Particuliers" des statistiques OFL comprend aussi, outre les personnes physiques, des bureaux d'architecture, etc. qui, en raison de leur appellation, ne se distinguent pas nettement comme personnes juridiques.

Pour les 8 investissements restants, les objectifs d'utilité publique et commerciaux étaient d'égale importance. On observe ainsi, pour les 42 projets examinés individuellement, les objectifs d'investissement commerciaux apparaissent presqu'aussi fréquemment que les objectifs d'utilité publique. La répartition de l'ensemble des projets LCAP sur les diverses catégories d'investisseurs confirme ce tableau (cf. chapitre 9.11).

Tableau 7-1: Catégories d'investisseurs et objectifs d'investissement (Nombre de projets évalués: 42)

	Objectif d'investissement			Total
	Objectif d'utilité publique primaire	Objectif commercial primaire	Objectif tant d'utilité publique que commercial	
Coopératives	12	0	2	14
Collectivités de droit public	3	1	0	4
Fondations	4	0	0	4
Caisses de retraite	0	2	2	4
Autres personnes juridiques	0	4	3	7
Particuliers	0	8	1	9
Total	19	15	8	42

Source: Enquête BHP

Selon les objectifs poursuivis par un investissement, d'autres éléments partiels de la LCAP sont déterminants dans la décision de réaliser le projet avec l'aide fédérale (cf. tableau 7-2):

- **Projets d'utilité publique comme but premier:** Pour presque tous les projets orientés notamment sur un but d'utilité publique (16 des 19 cas), l'on a construit avec la LCAP afin de pouvoir offrir aux locataires un espace habitable à prix avantageux grâce à l'abaissement de base et d'éventuels abaissements supplémentaires et/ou des prestations de soutien cantonales. Les cautionnements fédéraux, en outre, étaient intéressants puisqu'ils permettaient d'obtenir un financement plus avantageux avec un capital propre peu important.

Dans 6 des 19 cas, l'on a construit avec la LCAP parce que cette dernière correspond à l'affectation directe du maître d'ouvrage ou figure comme obligation dans le contrat de droit de la construction. Dans ces projets, l'examen des avantages et des inconvénients de l'aide fédérale était sans objet dans les cas concrets particuliers.

- **Projets dont l'objectif primaire est commercial:** Pour les projets orientés sur un objectif primaire commercial, les investisseurs interrogés ont demandé les prestations de soutien LCAP essentiellement en considérant l'aspect de la sécurité des rendements. Ainsi, une grande partie des investisseurs (11 des 15 projets) attendent du système d'abaissement des loyers une réduction du risque de vacance ainsi que des conditions optimales leur permettant d'obtenir un rendement global couvrant les coûts (10 des 15 projets). Cela se produit en raison du paiement de l'intérêt du capital qui est couvert par le plan des charges et/ou la libération des dispositions relatives au loyer dans le droit des obligations.

De même que chez les investisseurs ayant un objectif d'utilité publique, la raison de certains investisseurs poursuivant d'abord un but commercial de construire avec la LCAP était la possibilité d'obtenir un cautionnement fédéral (cf. tableau 7-2). En outre, pour quelques investisseurs, les normes techniques et les limites de coûts de la LCAP offraient une sécurité importante pour la réalisation d'un projet conforme d'un point de vue architectonique et économiquement soutenable.

Cela signifie qu'aussi bien le cautionnement fédéral que les abaissements de loyers (abaissement de base, abaissements supplémentaires) peuvent présenter un intérêt pour les investissements, d'utilité publique ou à orientation commerciale, dans le domaine des logements locatifs. Les abaissements de loyers constituent un motif important de demander la LCAP pour les deux catégories d'investisseurs.

Tableau 7-2: Motifs principaux pour la réalisation de projets avec la LCAP (réponses multiples possibles)

Demande d'aide LCAP, en particulier ...	Objectif de l'investissement			Total (42 projets)
	Objectif primaire d'utilité publique (19 projets)	Objectif primaire commercial (15 projets)	Objectif, tant d'utilité publique que commercial (8 projets)	
Aspects de la construction de logements sociaux ... pour que les locataires accèdent aux abaissements de loyer ... parce qu'il était prévu dès le début de réaliser les projets avec la LCAP (p. ex. contrat de droit de la construction ou objectifs généraux du maître d'ouvrage)	16 6	1 0	6 5	23 11
Aspects du financement ... parce que le cautionnement permet un financement plus avantageux avec moins de capital propre ... parce que la LCAP libère de l'arrêté fédéral sur la charge maximale ... parce que la LCAP libère de l'arrêté fédéral sur les prescriptions concernant les placements d'institutions de la prévoyance professionnelle et d'assurances ... parce que la LCAP libère de l'arrêté fédéral sur l'interdiction de revente des terrains non-agricoles	10 1 0 0	4 0 0 0	5 0 2 0	19 1 2 0
Aspects de la sécurité du placement et du rendement ... parce que l'abaissement des loyers réduit les risques de vacance ... parce que la LCAP crée des conditions optimales pour des rendements couvrant les coûts ... parce que les normes techniques et les limites de coûts de la LCAP offrent une garantie aux projets conformes	1 1 2	11 10 4	4 5 2	16 16 8
Autres motifs	1	3	3	7

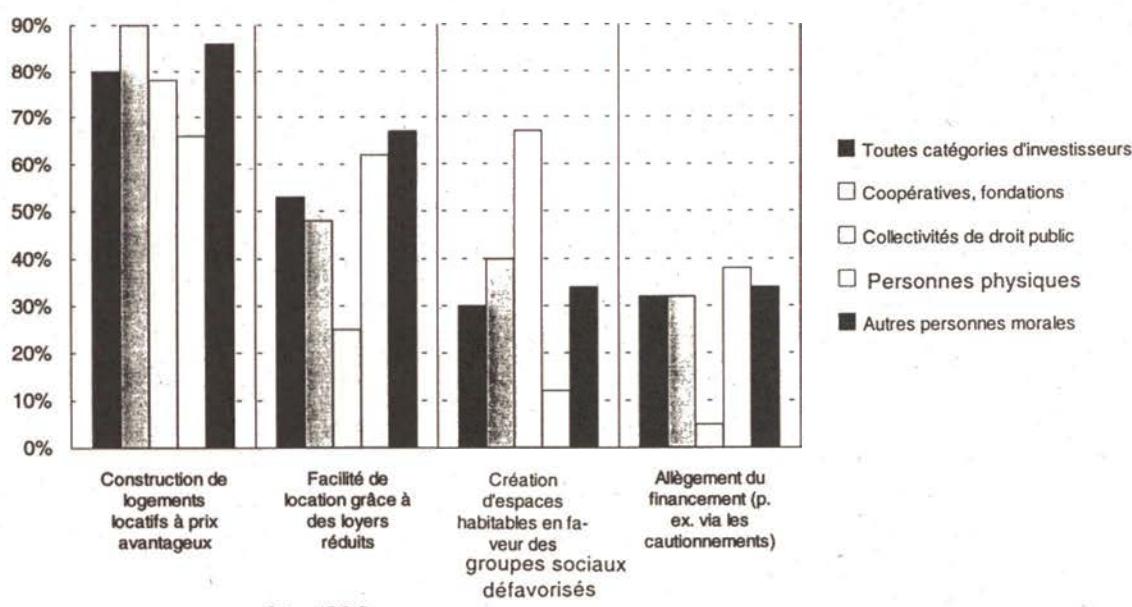
Source:

Enquêtes BHP

La consultation écrite menée auprès de tous les investisseurs ayant réalisé un projet de construction nouvelle avec la LCAP confirme ces résultats (cf. graphique 7-3):

- 80% des investisseurs interrogés³ ont demandé la LCAP pour pouvoir offrir, en particulier, des logements à prix avantageux.
- Pour plus de la moitié des personnes interrogées, la plus grande facilité de location des logements grâce aux loyers abaissés représentait un motif central de requérir la LCAP. Cette raison a été particulièrement invoquée par les investisseurs orientés en général sur des objectifs commerciaux (particuliers, autres personnes juridiques).
- Environ un tiers des investisseurs interrogés ont construit avec la LCAP afin de créer un espace habitable destiné aux groupes socialement défavorisés. Ce motif s'est avéré particulièrement important chez les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (coopératives de construction de logements et collectivités de droit public).
- Les facilités de financement de la LCAP ont été déterminantes dans la décision de demander l'aide fédérale d'un tiers environ des investisseurs de toutes les catégories, exception faite des maîtres d'ouvrage de droit public.

Graphique 7-3: Les quatre motifs les plus fréquents invoqués dans les demandes d'aide LCAP (451 investisseurs interrogés par écrit = 100%)



Source: enquêtes IPSO

³ La question portait sur les principaux motifs (trois au maximum) pour le recours à la LCAP.

Partant des motivations des investisseurs pour demander la LCAP, les paragraphes suivants s'emploient à examiner les effets produits par les instruments LCAP particuliers sur les investissements dans le secteur des logements locatifs.

7.2 Importance des exigences techniques et des limites de coûts posées aux projets LCAP

7.2.1 Coûts de construction et de revient

Comme il a été présenté dans les chapitres 3.22 et 6.11, les prestations d'aide LCAP presupposent, entre autres, le respect de limites des coûts de construction⁴ et du terrain ou de coûts de revient globaux modérés⁵. Quelles sont les répercussions de ces données sur les coûts de projets soutenus? Dans quelle mesure ces dispositions contribuent-elles à augmenter l'offre de logements à prix avantageux?

Pour 35 des 42 projets examinés, des données précises existent sur la nécessité de réduire les coûts de construction et/ou de revient suite à un examen technique préliminaire ou un examen définitif de la demande effectués par l'OFL (cf. tableau 7-4). Dans 13 de ces 35 projets, l'on a relevé le besoin de procéder à des modifications:

- Des réductions des coûts de construction ont été nécessaires pour 4 projets afin de demeurer dans les limites LCAP fixées compte tenu du degré de qualité des logements concernés.
- 7 projets présentaient des coûts du terrain ou de revient trop élevés.
- Pour 2 projets, l'OFL a estimé que, tant le coût de construction que le coût du terrain et de revient étaient trop élevés.

Les investisseurs concernés ont choisi des voies radicalement différentes pour se maintenir dans les limites de coût LCAP⁶:

⁴ Les coûts de construction comprennent les frais d'établissement du projet et de la construction.

⁵ Le coût de revient correspond à la somme du coût du terrain et des frais de construction.

⁶ En règle générale, il est plus aisé pour un investisseur de procéder aux modifications nécessaires du projet en phase d'examen technique préalable qu'en phase de requête, lorsque le projet est déjà au bénéfice d'un permis de construction.

- A) Economie sur le projet de construction par renonciation à des parties de l'investissement initialement prévues.
- B) Adjudication des travaux à un prix inférieur à celui initialement convenu.
- C) Négociation d'un prix plus bas de l'objet ou du terrain.
- D) Evaluation inférieure du terrain à bâtir déjà existant, c.-à.-d., acceptation par l'investisseur de coûts d'opportunité plus élevés.
- E) Engagement par l'investisseur de capital propre non productif d'intérêts afin de couvrir les parties du coût excédant les limites LCAP.
- F) Retrait de certaines parties du coût du projet LCAP et répercussion sur des loyers hors du cadre des plans des loyers LCAP.

Les stratégies A à E permettent d'obtenir des logements meilleurs marché que ceux initialement prévus. Cet objectif a été atteint soit par des modifications de construction de l'objet projeté (stratégie A), par des réductions des coûts (stratégies B, C, D⁷) et/ou par des compléments de capital propre non productif d'intérêts versés par l'investisseur (stratégie E). La répercussion directe de certaines parties du coût non conformes à la LCAP sur les locataires représente un cas spécial, à peine légal. Celui-ci apparaît dans 4 des 13 projets étudiés présentant un besoin d'adaptation⁸ (cf. tableau 7-4).

La plupart des investisseurs ayant dû procéder à des réductions de coûts après l'examen technique préalable ou lors du premier examen de la requête par l'OFL, parviennent à se maintenir (formellement) dans les limites LCAP en combinant diverses stratégies d'adaptation (cf. tableau 7-4). Dans environ la moitié des cas, les projets ont subi des suppressions sur la construction (stratégie A). Maintes fois, l'on a obtenu la réduction de certaines parties du coût en négociant avec les entreprises de construction ou les bailleurs du droit de superficie - notamment grâce à la couverture offerte par les exigences de la LCAP (stratégies B, C, D). Dans les 13 cas observés, les dispositions LCAP ont provoqué des réductions effectives du coût de revient ou, pour le moins, de celui servant de base au plan des charges.

⁷ La question reste ouverte ici quant à savoir dans quelle mesure il convient de classer une évaluation inférieure d'un terrain à bâtir déjà en propriété de l'investisseur en tant que réduction effective des coûts ou qu'augmentation des coûts alternatifs.

⁸ Dans aucun des cas examinés, l'achèvement plus coûteux de logements hors du coût de construction ou de revient conforme à la LCAP ne s'est produit en accord avec les locataires. Les frais de loyer à payer en dehors du plan des loyers se situent en moyenne entre 50 et 150 fr. par logement et par mois selon les données disponibles.

Tableau 7-4: Stratégies visant au respect des limites des coûts LCAP dans les cas où le coût de construction ou de revient initialement budgété était trop élevé (13 projets au total)

Cas n°	Résultat de l'examen technique préalable ou de l'examen de la requête		Stratégie visant au respect des limites de coûts LCAP					
	Coût de construction	Coût de revient	A Economies sur le projet au niveau de la construction	B Adjudication des travaux à un prix inférieur	C Négociation d'un prix inférieur de l'objet ou du terrain	D Evaluation inférieure du terrain à bâtrir existant	E Engagement de capital propre non productif d'intérêts	F Répercussion sur les locataires de certaines positions du coût hors LCAP
1	trop élevé	conforme à la LCAP					X	
2	trop élevé	conforme à la LCAP	X					X
3	trop élevé	conforme à la LCAP	X					X
4	trop élevé	conforme à la LCAP		X				X
5	conforme à la LCAP	trop élevé		X		X		X
6	conforme à la LCAP	trop élevé		X				
7	conforme à la LCAP	trop élevé	X			X		
8	conforme à la LCAP	trop élevé		X		X		
9	conforme à la LCAP	trop élevé	X			X	X	
10	conforme à la LCAP	trop élevé	X		X		X	
11	conforme à la LCAP	trop élevé			X		X	
12	trop élevé	trop élevé	X	X				
13	trop élevé	trop élevé	X				X	X
Total	*	*	7 projets	5 projets	2 projets	3 projets	4 projets	4 projets

Source: Enquêtes BHP

Les résultats des 13 projets étudiés en détail sont, en principe, confirmés par la consultation écrite effectuée auprès de 451 investisseurs qui ont réalisé des projets de constructions nouvelles avec la LCAP dans le domaine des logements locatifs. 113 de ces investisseurs ont dû réduire les coûts de la construction pour au moins un projet afin de bénéficier de l'encouragement⁹. Cette réduction a souvent été obtenue par des économies de construction (67% des 113 investisseurs), comme il a été relevé dans les 13 projets examinés en particulier (cf. tableau 7-4). L'adjudication des travaux à un prix inférieur (30% des 113 investisseurs) a également eu de l'importance.

La consultation auprès d'investisseurs qui ont présenté un projet à l'examen technique préalable ou à l'examen définitif de la demande sans réaliser finalement de projet LCAP (investisseurs formant le "groupe de contrôle"), montre également que les limites des coûts LCAP peuvent fort bien agir sur l'orientation finale. 10 des 14 projets examinés du "groupe de contrôle" ont été retirés - en autres - à cause des limites de coûts LCAP¹⁰. Dans une moitié des cas les investisseurs ne voulaient pas modifier leur projet. Dans l'autre moitié, les investisseurs consignent au procès-verbal que le respect des limites LCAP était concrètement impossible.

Quelle est l'importance des limites de coûts LCAP sur l'augmentation de l'offre de logements à prix avantageux? On retient les principaux résultats suivants:

- Dans environ un tiers des projets LCAP examinés, l'examen technique préalable ou l'examen définitif de la demande a fait ressortir la nécessité d'une réduction des coûts. Dans presque tous les cas étudiés, l'ampleur des réductions obtenues se situe entre 5 et 15% du coût de revient initial. Ces économies de coût ont directement profité aux locataires car le niveau des loyers abaissés à la base est proportionnel à celui du coût de revient.

⁹ Dans la consultation écrite, l'on a dû renoncer à des questions relatives aux stratégies d'adaptation lors d'un coût du terrain ou de revient trop élevé.

¹⁰ Qu'est-il advenu des 10 projets ne pouvant être encouragés qu'avec des réserves de l'OFL?

- 5 des 10 projets ont tout de même été réalisés sans la LCAP dans leur forme initialement prévue. La location des logements a parfois causé des difficultés. Dans un cas, le bailleur doit renoncer à un paiement adéquat de l'intérêt du capital propre. Dans un autre cas, les logements s'adressent à un segment de locataires au pouvoir d'achat plus important que ce qui était initialement prévu.
- 1 des 10 projets a été entièrement remodelé sur la base de l'examen technique préalable et finalement réalisé sans la LCAP.
- Les 4 projets restants n'ont pas été réalisés.

- Dans environ le second tiers des projets LCAP examinés en particulier, l'on ne peut évaluer définitivement les effets de réduction des coûts produits par les dispositions LCAP y relatives. Les examens des projets menés par l'OFL n'ont démontré aucune nécessité d'effectuer des adaptations. On ne peut estimer avec certitude si les architectes ou les maîtres d'ouvrage concernés ont conçu dès le début des projets économiques en raison des dispositions LCAP en vigueur ou sur la base de leurs propres objectifs d'investissement ou d'évaluation du marché¹¹.

7.22 Exigences en matière de construction posées aux projets LCAP

Outre le respect de limites de coûts, les nouvelles constructions LCAP doivent répondre à une série d'exigences techniques minimales (cf. chapitres 3.22 et 6.11). Quels effets déploient ces données préalables sur les projets LCAP réalisés?

Selon la consultation écrite qui a été effectuée, 114 (=25%) des 451 investisseurs interrogés, ayant réalisé des projets avec la LCAP, ont modifié leur concept de construction suite à l'examen technique préalable ou à l'examen définitif de la demande. Les adaptations nécessaires les plus fréquentes concernaient le respect des directives de constructions adaptées aux handicapés (40% des cas avec besoin d'adaptation) et/ou étaient destinées à remplir les exigences minimales relatives au nombre, aux dimensions et à l'aménagement des pièces ou la grandeur des logements (45% ou 42% des cas nécessitant des modifications). Les résultats issus des 42 projets étudiés isolément concordent entre eux: environ un tiers des projets ont dû être adaptés aux dispositions spécifiques de la LCAP après l'examen technique préalable ou le premier examen définitif de la demande.

On suppose que les effets déployés par les exigences techniques minimales en vigueur pour les nouvelles constructions réalisées avec la LCAP sont nettement plus importants que les résultats de la consultation, présentés précédemment, ne le laisseraient supposer. Dans maints cas, la conformité des projets à la LCAP était déjà fixée dans les contrats d'architectes. Les données de la consultation ne permettent pas d'évaluer en détail les modifications qui en résultent pour les projets¹².

¹¹ L'on ne dispose pas de résultats empiriques vu qu'aucune consultation n'a été menée auprès des architectes.

¹² Dans la plupart des cas de la consultation auprès des investisseurs, il n'a pas été possible d'évaluer en détail les effets des données techniques préalables sur les constructions prévues. Pour ce faire, une consultation auprès des architectes aurait été nécessaire.

7.3 Importance du cautionnement fédéral

Lorsqu'un projet de construction nouvelle¹³, de rénovation ou d'achat répond aux critères d'encouragement de la LCAP, la Confédération peut cautionner l'hypothèque en second rang pour autant que l'investisseur ou la banque assurant le financement en fasse la demande.

Comme il a déjà été exposé dans le chapitre 6.12, l'octroi d'un cautionnement doit contribuer à élargir l'offre de logements à prix avantageux¹⁴

- en permettant de procéder à des investissements conformes à la LCAP avec peu de capital propre, et
- en rendant le capital étranger meilleur marché.

Pour 17 des 42 projets examinés isolément, le cautionnement n'a pas été demandé. Les responsables de ces projets ont renoncé à un cautionnement fédéral car:

- ils n'avaient besoin d'aucun cautionnement, en tant que collectivités de droit public, pour la mise à disposition de capital étranger (4 projets),
- comme investisseurs institutionnels, le financement s'est exclusivement effectué avec le capital propre (6 projets),
- d'importants fonds propres ont été engagés dans le projet (3 projets), ou
- ils ont reçu un cautionnement cantonal (4 projets).

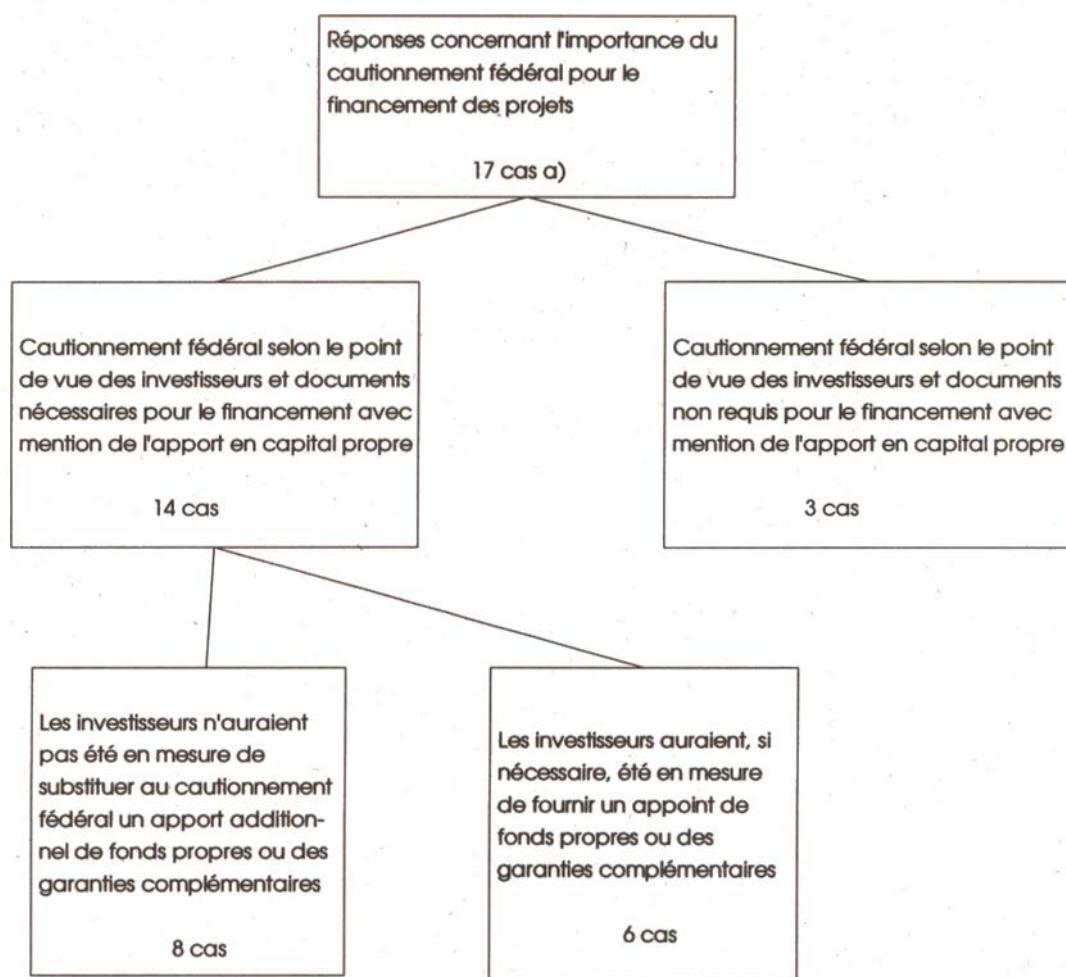
Les 25 autres projets ont été soutenus par un cautionnement fédéral. Quelle est l'importance des cautionnements fédéraux accordés pour le financement des projets concernés avec un engagement de capital propre donné? Dans quelle mesure les maîtres d'ouvrage particuliers auraient-ils été en mesure d'apporter au projet des garanties supplémentaires éventuellement nécessaires et/ou des parts de capital propre plus conséquentes au lieu d'opter pour le cautionnement fédéral?

¹³ Pour les projets de nouvelles constructions, les cautionnements ne sont accordés que liés à l'abaissement de base.

¹⁴ La soumission des logements au système LCAP (limites de coûts, exigences techniques minimales, modèle de l'abaissement de base) garantit le prix avantageux.

Le graphique 7-5 résume les résultats de l'examen relatif à l'importance des cautionnements pour le financement des projets. En premier lieu, la base empirique est donnée par les interviews des investisseurs ainsi que par des documents de projets spécifiques provenant de dossiers de l'OFL. Malgré des discussions en matière de financement d'immeubles avec des représentants de banques (cf. annexe F2), il n'y a aucune évaluation de projets spécifiques de la banque assurant le financement ou d'un spécialiste neutre en questions immobilières.

Graphique 7-5: Importance du cautionnement fédéral pour le financement des projets:



- a) Pour 8 des 25 cas au bénéfice de cautionnements qui ont été considérés, il n'a pas été possible d'évaluer fiablement les incidences du cautionnement sur le plan de financement.

Source: Enquêtes BHP

Il ressort du graphique 7-5 que, dans une forte majorité des projets examinés (14 sur 17 cas), le cautionnement fédéral était indispensable pour financer le projet, car on ne disposait que d'un apport en capital propre limité à 10% ou même 5% du coût de revient. Dans les cas restants, le cautionnement fédéral n'était pas nécessaire. Selon le point de l'investisseur, le financement était assuré par une part de capital propre nettement au-dessus de 5% ou de 10% ou parce que la banque a explicitement accepté un financement sans garanties supplémentaires malgré le faible apport en fonds propres.

Selon le chapitre 6.12, l'OFL ne fait pas dépendre l'octroi d'un cautionnement de la nécessité de ce dernier pour le financement de l'investissement projeté. Partant de ce constat, l'ampleur des effets d'entraînement semble étonnamment faible, ceci en particulier, parce qu'un cautionnement fédéral

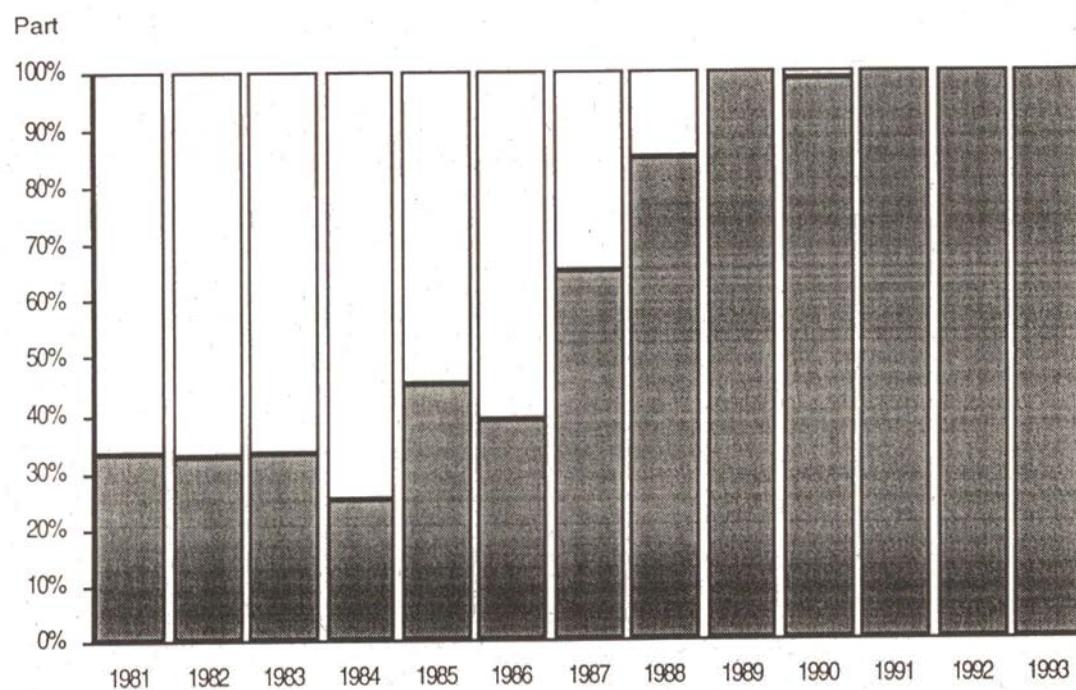
- représente toujours une garantie supplémentaire intéressante pour la banque assumant le financement;
- apporte à l'investisseur depuis 1985 - soit pour 11 des 17 projets considérés ici - une certaine réduction du coût de l'hypothèque de second rang.

Comme le montre le graphique 7-5, les 14 projets pour lesquels un cautionnement était nécessaire sur la base des informations présentes avec un apport donné de capital propre, se subdivisent en deux groupes:

- **Les projets pour lesquels un apport supplémentaire de fonds propres ou d'autres garanties complémentaires auraient pu se substituer au cautionnement fédéral.** Dans 6 des 14 cas, les investisseurs auraient, selon les besoins, été en mesure d'engager des fonds propres supplémentaires. Cela ne rendait pas le cautionnement fédéral absolument indispensable pour le financement de l'investissement. Néanmoins, le cautionnement fédéral a, dans certains cas, exercé une grande influence dans la décision d'investissement. Les investisseurs ont pu maintenir leur apport de capital propre à un bas niveau et augmenter ainsi leur capacité d'investissement. Cela correspond tout à fait aux objectifs de la LCAP dans la mesure où, par comparaison, un grand nombre de logements à prix modéré peuvent être construit avec peu de capital propre.

- **Les projets pour lesquels il n'aurait pas été possible de substituer des fonds propres ou des garanties supplémentaires au cautionnement fédéral.** Dans 8 des 14 cas, les informations existantes révèlent que le capital propre disponible était si réduit que le financement du projet aurait échoué sans cautionnement fédéral. Les décisions relatives à la plupart de ces projets ont été prises dans les années 1990 à 1992, c.-à.-d. à une époque de pratique d'engagements hypothécaires généralement réservée de la part des banques.

Graphique 7-6: Part des projets de logements locatifs LCAP au bénéfice de cautionnements (1991- 1993)^{a)}



a) La date de référence est celle de la décision d'octroi de l'aide fédérale

Source: Graphique BHP selon des données de l'OFL

Ainsi qu'il ressort du graphique 7-6, la proportion de projets au bénéfice d'un cautionnement fédéral a considérablement augmenté au fil des années. Elle se situait entre 25 et 45 pour cent au début des années quatre-vingt pour atteindre près de 100 pour cent dans les années 1986 à 1989. La principale raison du recours plus fréquent au cautionnement fédéral pendant cette période n'est pas à chercher dans un engagement hypothécaire réservé des banques. En effet, la pratique d'engagement de nombreuses banques était libérale au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt¹⁵. Le motif décisif de l'augmentation des demandes de cautionnements fédéraux devrait davantage reposer sur la réduction du taux d'intérêt appliqué à l'hypothèque en second rang, en vigueur depuis 1985. Depuis cette date, le taux d'intérêt pour la deuxième hypothèque cautionnée ne doit s'élever au maximum qu'à 1/4% au-dessus du taux appliqué à la première hypothèque (cf. chapitre 3.21), alors que la différence d'intérêt usuelle sur le marché se situe en règle générale à 1/2%. Le cautionnement fédéral revêt une importance supplémentaire en raison de l'arrêté fédéral urgent du 6 octobre 1989¹⁶ concernant une limite de charge maximale, puisqu'il autorisait le dépassement de cette limite jusqu'à 80% de la valeur de vente lorsque, entre autres, un cautionnement LCAP était accordé.

Bien que l'augmentation en pour-cent des projets au bénéfice d'un cautionnement fédéral soit à comprendre comme conséquence de la diminution de l'hypothèque de second rang cautionnée, l'importance du cautionnement fédéral dans le financement de projets présentant un faible capital propre, s'est indubitablement modifiée de manière notable au cours des dix dernières années. Avec des prix de l'immobilier et du terrain en hausse constante, les représentants de diverses banques ont adapté leur pratique de charge hypothécaire de manière toujours plus ouverte dans la seconde moitié des années quatre-vingt¹⁷. Cette pratique a été favorisée, en particulier, par l'importance des fonds disponibles sur le marché des capitaux avant le crash boursier de 1987. Vers la fin des années quatre-vingt, certains investisseurs auraient reçu des hypothèques couvrant jusqu'à 90 ou 95 pour cent du coût de revient¹⁸ sans cautionnement fédéral.

¹⁵ En outre, il faut écarter une augmentation des demandes de cautionnement en raison d'une faible proportion de projets assumés p. ex. par des collectivités de droit public ou des investisseurs institutionnels.

¹⁶ En vigueur jusqu'à fin 1994.

¹⁷ Le risque de grever lourdement le coût de revient au moment de l'investissement a été généralement estimé comme très faible par les banques, compte tenu de la hausse rapide attendue de la valeur vénale. Au cours de cette période, le critère de la capacité à assumer la charge du capital étranger ne revêtait souvent qu'une importance mineure.

¹⁸ Le nombre de projets étudiés isolément est trop bas pour pouvoir évaluer l'importance du cautionnement au fil du temps.

On constate un net revirement sur le marché immobilier depuis le début de l'année 1991. La hausse continue des prix se ralentit. Des banques doivent, à diverses reprises, procéder à des réajustements des valeurs sur des immeubles lourdement grecés. Cela a conduit à un renforcement de l'importance de la valeur de rendement et à une pratique d'engagement hypothécaire beaucoup plus restrictive - confirmée par l'arrêté fédéral concernant une limite maximale d'endettement de 80%. A cette époque, les cautionnements fédéraux ont gagné en importance pour la réalisation de projets de logements locatifs lorsque le capital propre ne s'élevait qu'à 5 ou 10 pour cent.

7.4 Importance de l'abaissement de base

Depuis 1975, 99 pour cent des logements locatifs encouragés avec la LCAP relèvent du modèle de l'abaissement de base. Quels sont les effets produits de cet instrument important de la LCAP pour les investissements dans le secteur locatif et pour l'offre de logements à prix modéré¹⁹?

Pour la grande majorité des objets LCAP étudiés, les loyers couvrant les coûts sont supérieurs - comme il est de règle pour les logements nouvellement construits - aux loyers pouvant être perçus initialement sur le marché²⁰. Dans ces cas, l'abaissement de base est nécessaire afin de pouvoir offrir des logements avec un loyer initial comparativement avantageux sans que l'investisseur doive renoncer à un rendement global couvrant les coûts²¹.

Une faible part seulement des projets examinés²² présente des loyers couvrant les coûts qui sont inférieurs à ceux pouvant être obtenus sur le marché pour des catégories de logements comparables. Dans ces cas-là, les investisseurs ont eu recours à l'abaissement de base en raison de considérations sociales puisqu'il leur permettait d'offrir les logements soit à un prix particulièrement avantageux soit d'améliorer encore la possibilité de les louer.

¹⁹ Les effets des abaissements de base sur les locataires sont étudiés dans le chapitre 8.

²⁰ Cela s'applique à 21 des 26 projets pour lesquels les dossiers de l'OFL renferment également des indications concernant les loyers usuels dans la localité, les loyers couvrant les coûts et ceux abaissés à la base.

²¹ L'abaissement de base contribue aussi à égaliser la marge séparant les investisseurs disposant d'un montant différencié de capital propre.

²² 5 des 26 projets évaluables.

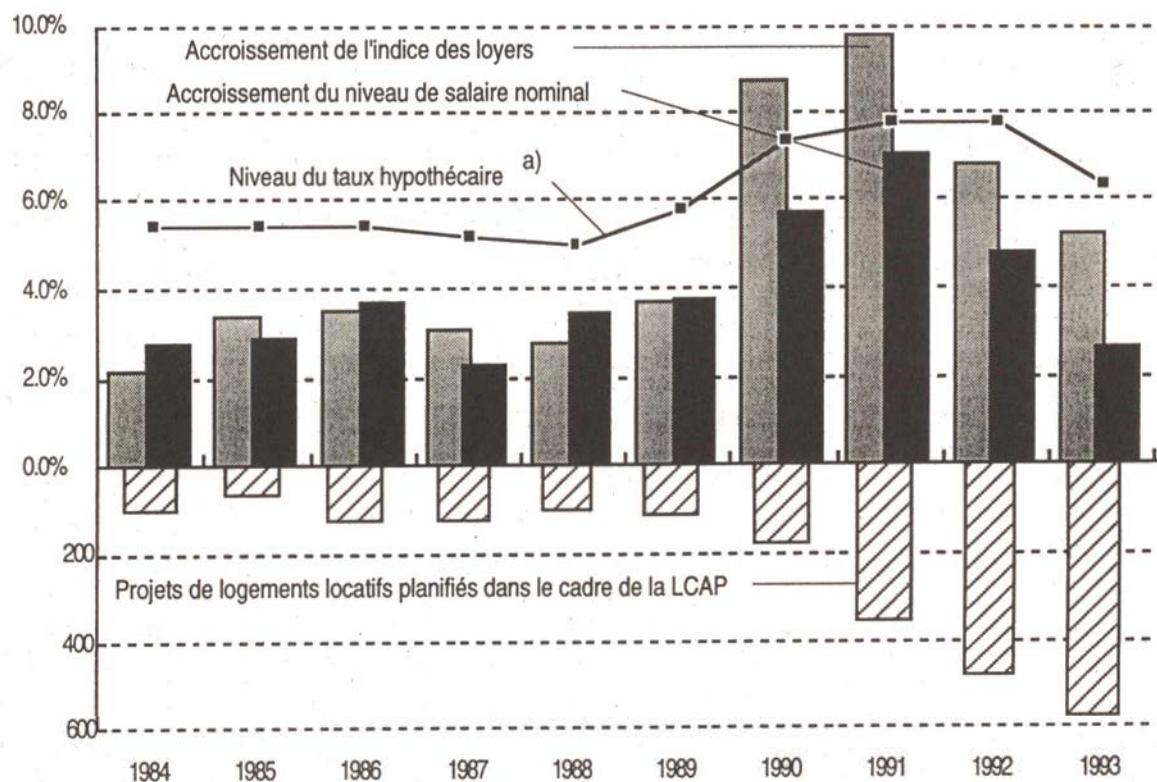
Aussi bien pour les projets d'utilité publique qu'à but commercial, l'abaissement de base est la raison la plus souvent mentionnée pour le recours à la LCAP (cf. tableau 7-2). Au vu des résultats ci-dessus, cela n'a rien d'étonnant: l'abaissement de base crée des conditions favorables aux investisseurs dans la construction de logements locatifs puisqu'il facilite nettement la location des logements grâce à la réduction du loyer initial sans que l'investisseur doive renoncer à un rendement global couvrant les coûts.

Marquée par les évolutions du marché des logements locatifs et des capitaux, l'importance de l'abaissement de base ou de la LCAP pour les investissements dans le secteur locatif s'est clairement modifiée dans la période examinée qui s'étend de 1984 à 1993 (cf. graphique 7-7):

- **Période 1984-1988:** La demande de logements locatifs excède l'offre dans de nombreuses régions. Corrélativement, les taux de logements vacants sont bas. Les intérêts hypothécaires étant stables, l'indice des loyers évolue parallèlement au niveau du salaire nominal. Les logements locatifs nouvellement arrivés sur le marché se louent - si l'on accepte initialement des rendements globaux relativement modestes. D'après le schéma 7-7, le nombre de projets de logements locatifs se situe, en comparaison, à un bas niveau. En raison des crédits-cadre disponibles de la Confédération en faveur des mesures LCAP, tous les projets méritant d'être encouragés ne pouvaient certes pas recevoir d'aide²³.

23 On ne dispose pas de données précises sur le nombre de projets méritant d'être soutenus et qui n'ont pas bénéficié de l'aide fédérale.

Graphique 7-7: Nombre de projets de logements locatifs avec décision LCAP^{b)} et conditions-cadre du marché des logements locatifs (1984-1993)



a) Taux d'intérêt applicable aux nouvelles hypothèques de premier rang selon les bulletins mensuels de la Banque nationale suisse

b) Le critère utilisé est la date de l'octroi de l'aide fédérale. Il n'a pas été possible, et ce pour des raisons d'ordre informatique et technique, d'obtenir le chiffre du nombre total des projets ayant bénéficié de l'aide fédérale. L'évaluation établie couvre au moins 90% de l'ensemble des projets, selon l'OFL.

Sources: Graphique BHP, d'après les données de l'OFL: bulletins mensuels de la Banque nationale suisse; "La Vie économique", diverses années de publication; diagrammes de hausses des loyers publiés par l'Office fédéral de la statistique.

- Période 1989-1990:** Les intérêts pour les nouvelles hypothèques augmentent en peu de temps, entraînant l'indice des loyers à leur suite. Néanmoins, le taux de logements vacants poursuit sa baisse et atteint 0.43 pour cent en 1989. La situation économique favorable permet cependant au marché d'absorber les nouveaux logements locatifs malgré leurs prix élevés.

Les perspectives d'avenir du marché immobilier demeurent favorables, maintes banques continuent d'appliquer une pratique de financement offensive, malgré l'arrêté fédéral urgent concernant une limite de charge maximale et l'intérêt hypothécaire élevé. Les prestations d'aide de la LCAP (abaissement de base, cautionnement) restent peu importantes par rapport à l'ensemble du marché (graphique 7-7). Il est vrai que les crédits-

cadre limités de la Confédération n'ont pas permis d'encourager ces dernières années des projets particuliers méritant de l'être.

- **Période 1991-1992:** Les frais du capital étranger continuent de s'accroître, ce qui entraîne une nouvelle hausse de l'indice des loyers. La récession économique mène à une progression du salaire nominal nettement inférieure à la hausse de l'indice des loyers. La disposition ou la capacité limitée de paiement de nombreux ménages de locataires se traduit par une croissance du taux de logements vacants. Les loyers couvrant les coûts des projets de nouvelles constructions sont, de plus en plus fréquemment, nettement supérieurs au niveau des loyers usuels. Une stagnation voire même un recul des prix de l'immobilier s'esquisse parallèlement, ce qui constraint les banques à opérer un premier réajustement des biens-fonds. Dès 1991, les perspectives d'avenir dans l'immobilier (potentiel de plus-value) sont jugées avec beaucoup plus de pessimisme qu'à la fin des années quatre-vingt. L'octroi de prêts hypothécaires par les banques s'oriente davantage en fonction des valeurs de rendement et devient ainsi nettement plus restrictive. Dans de nombreux cas, le cautionnement fédéral et l'abaissement de base deviennent la condition sine qua non à la réalisation de projets de logements locatifs. L'ensemble des activités de la construction de logements stagnant, le nombre d'investissements réalisés avec la LCAP s'envole (cf. graphique 7-7). Les crédits-cadre de la Confédération, qui ont augmenté, permettent de soutenir tous les projets méritant d'être encouragés.
- **Période 1993:** Les conséquences de la récession s'affirment (croissance du chômage, salaires réels en stagnation, voire en régression, produit national brut en chute). Malgré des intérêts hypothécaires en baisse et une forte diminution des coûts de la construction, les loyers couvrant les coûts des nouveaux logements demeurent, en général, nettement supérieurs aux loyers usuels pour des logements de catégorie similaire. Le nombre des projets LCAP dans le secteur des logements locatifs s'accroît de nouveau sensiblement. La construction de logements est, dans son ensemble, en recul.

Entre 1989 et 1993, le nombre des projets de logements locatifs encouragés a presque quintuplé. Cette croissance se reflète dans le regain d'importance de l'abaissement de base - et du cautionnement fédéral - dans les investissements du secteur des logements locatifs. La mise à disposition de crédits-cadre plus importants par la Confédération²⁴ constituait la condition indispensable à une telle extension de l'encouragement.

²⁴ Depuis 1985, de nouvelles limitations existent sous la forme de contingents cantonaux à l'encouragement.

7.5 Importance des abaissements supplémentaires

Les abaissements supplémentaires de la Confédération sont des aides à la personne, réservées aux ménages de locataires économiquement faibles qui occupent des logements LCAP (cf. chapitre 3.21). Outre l'importance des abaissements supplémentaires pour les locataires (cf. chapitre 8), l'on s'intéresse également aux effets possibles de cet instrument sur les investissements.

L'examen des 42 projets particuliers montre que nombre d'investisseurs intègrent à leurs réflexions la disponibilité d'éventuels abaissements supplémentaires. La plupart du temps, la structure des locataires reste inconnue dans le détail au moment où l'investissement est décidé:

- **Investisseurs dont l'objectif est d'offrir des logements aux segments de locataires économiquement faibles:** Dans 15 des 42 projets étudiés, la mise à disposition d'un espace habitable destiné aux ménages économiquement faibles représente un objectif d'investissement primordial. Selon les déclarations des investisseurs, la mise à disposition d'abaissements supplémentaires par la Confédération - et souvent aussi d'aides cantonales à la personne - a revêtu de l'importance, pour la majorité de ces projets, lors de la décision positive d'investissement.
- **Investisseurs voulant offrir des logements aux communes ou aux régions économiquement faibles:** 13 des 42 projets examinés ont été réalisés dans des lieux où les revenus disponibles des ménages étaient comparativement bas. Pour divers investisseurs de cette catégorie, la mise à disposition d'aides à la personne complétant l'abaissement de base a permis de réduire encore le risque de vacance des logements. Ceci a contribué à une décision positive d'investissement.

7.6 Bilan: Importance de la LCAP pour les investissements dans le secteur des logements locatifs et pour l'offre de logements à prix modéré

La LCAP dispose d'un arsenal de mesures destinées à augmenter l'offre de logements à prix avantageux et impose aux projets à encourager des exigences en matière de construction et de coûts. Les chapitres 7.2 à 7.5 montrent la multiplicité des effets déployés sur les comportements à l'investissement par les mesures et les dispositions légales de la LCAP. Quelle importance revêt l'ensemble des instruments et dispositions légales LCAP pour les investissements de maîtres d'ouvrage? Les résultats suivants se dégagent:

- Pour presque tous les projets étudiés, compte tenu des informations existantes et des déclarations des investisseurs, il faut partir de l'hypothèse qu'au moins un des instruments de la LCAP a été d'une importance capitale dans la décision de réaliser le projet de logements locatifs concerné dans la forme prévue.

Parmi les 33 projets²⁵ évalués au total, le cautionnement fédéral, l'abaissement fédéral et/ou les abaissements supplémentaires ont joué un rôle décisif dans 31 cas pour la réalisation de l'investissement projeté. Dans 2 projets seulement, aucun instrument d'aide LCAP n'a exercé d'influence notable dans la décision. Dans le premier cas, l'investisseur réalise, en principe, tous ses projets avec la LCAP. L'autre maître d'ouvrage s'intéressait, en premier lieu, aux prestations d'aide cantonales.

Ainsi, dans la pratique, le soutien LCAP n'est demandé que lorsque l'investisseur le considère comme nécessaire pour atteindre ses objectifs d'investissement. Il est extrêmement rare d'observer de réels effets d'entraînement pour toutes les prestations de soutien²⁶. Ce résultat répond aux objectifs du législateur. Cette constatation est à relever car l'on observe des effets d'entraînement plus importants avec d'autres mesures de l'Etat encourageant des investissements privés. La principale raison de ce manque d'effets d'entraînement provient essentiellement de la conception de base de la LCAP,

- qui, - à la différence d'autres mesures de l'Etat destinées à promouvoir des investissements -, ne prévoit en général aucune contribution à fonds perdu en faveur des investisseurs,
 - qui pose de multiples exigences aux projets à encourager,
 - qui soumet, pendant 25 ans au moins, les projets encouragés à un contrôle des loyers et interdit les changements d'affectation.
- Bien que les prestations LCAP aient joué un rôle considérable en faveur de l'investissement dans presque tous les projets examinés, certains des investisseurs concernés auraient engagé leurs moyens, même sans LCAP, dans le secteur des logements locatifs. La consultation auprès des investisseurs montre cependant que, sans LCAP, diverses modifications de projets auraient été nécessaires. Dans certains cas, il aurait fallu se tourner vers des segments de locataires au pouvoir d'achat plus important. Souvent,

²⁵ Dans les 9 autres projets examinés individuellement, il est impossible de procéder à une évaluation précise sur au moins un des instruments LCAP.

²⁶ Certains instruments (p. ex. les cautionnements, selon le chapitre 7.3) donnent une image partiellement différente. Dans tous les cas cependant, la LCAP a des répercussions sur les locataires (cf. chapitre 8).

l'investisseur aurait dû renoncer pendant un certain temps à tout ou à une partie du paiement de l'intérêt sur le capital propre afin de maintenir les loyers au niveau usuel pour des logements de catégorie similaire.

La consultation auprès d'investisseurs, ayant déposé un projet pour l'examen technique préalable ou pour l'examen définitif de la demande sans avoir finalement réalisé de projet LCAP (edit groupe de contrôle), va dans la même direction. Parmi les 11 investisseurs sérieusement intéressés par une aide fédérale, environ la moitié d'entre eux ont finalement réalisé leur projet sans la LCAP. Certes, ils ont construit des logements pour des segments de locataires au pouvoir d'achat plus élevé ou ont renoncé, au début, à un rendement global couvrant les coûts.

- Les projets examinés concernent des investissements faits dans les cantons de Lucerne, de Soleure, de Bâle-Campagne, de St. Gall, du Tessin, de Vaud et de Neuchâtel. Certains de ces cantons offrent des prestations de soutien cantonales, indépendantes de la LCAP ou complétant l'aide fédérale (cf. chapitre 3.3). Pour 24 projets examinés, les aides cantonales étaient en principe disponibles au moment de la décision d'investissement. 13 des 18 investisseurs ayant reçu des aides cantonales à l'objet ou à la personne leur accordent une importance essentielle pour la concrétisation du projet prévu. Ainsi, non seulement l'aide fédérale seule, mais sa combinaison avec des prestations cantonales, a revêtu une importance déterminante pour la réalisation sous la forme envisagée d'une part notable des projets examinés.

- Les dispositions et instruments particuliers de la LCAP contribuent de multiples façons à rendre avantageux les prix des logements encouragés:
 - L'abaissement de base et d'éventuels abaissements supplémentaires réduisent les loyers initiaux dans une proportion qu'en règle générale, aucun mode de financement privé ne permet d'atteindre. Le chapitre 9.12 étudie en détail dans quelle mesure ces prix restent avantageux au cours des 25 à 30 années que dure l'abaissement de base.

 - Les cautionnements permettent une certaine diminution du coût de l'hypothèque de second rang²⁷.

 - Les exigences relatives aux coûts, posées aux projets LCAP, contribuent à diverses reprises à la réalisation de projets meilleur marché et à l'offre de logements à prix plus modérés.

²⁷ Cela est valable depuis 1985 et le phénomène s'est encore renforcé depuis le 1^{er} juin 1994.

- Les prêts du Fonds de roulement destinés aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique n'influencent qu'indirectement l'offre de logements locatifs à prix avantageux. Les prêts à intérêts réduits n'ont pas d'effet direct sur le niveau du loyer des logements encouragés. Les réductions d'intérêt profitent aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui s'engagent à remplir leurs tâches (cf. annexe D).
- Entre 1984 et 1993, l'importance de l'aide fédérale sur l'offre de logements à prix modéré s'est considérablement modifiée. Cette transformation ressort peu des effets des divers instruments LCAP pour les projets considérés isolément. Au cours de cette période, l'aide fédérale n'est demandée en général que lorsqu'elle s'avère nécessaire pour atteindre les objectifs d'investissement. En revanche, l'importance croissante de la LCAP s'observe davantage dans la forte augmentation des projets encouragés à partir de 1990 (cf. tableau 7-7 et chapitre 9.2). La mise à disposition de crédits-cadre adéquats par la Confédération était la condition indispensable à cet accroissement.
- Les prestations de soutien de la Confédération profitent aux projets d'utilité publique ou commerciale dans des proportions à peu près identiques. A la différence de la majorité des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, les investisseurs privés n'envisagent pas d'offrir des logements à prix modéré aux groupes de la population économiquement défavorisés sur la base de considérations d'ordre social. Les aides fédérales servent, dans ce cas, uniquement à réaliser des logements locatifs en réduisant le risque de vacances et des rendements globaux couvrant les coûts. La LCAP contribue malgré tout à augmenter la part des logements à prix avantageux. Les projets commerciaux doivent également répondre aux exigences LCAP lorsqu'ils sont soumis au modèle de l'abaissement de base²⁸.

28 Evolution des loyers abaissés à la base au cours des années cf. chapitre 9.12.

8. Locataires et conditions de location des logements LCAP

La mise à disposition de logements à prix avantageux, pour les couches de la population économiquement faibles, est un objectif important de la LCAP (cf. chapitre 3.1). Parmi les caractéristiques de la LCAP, des objectifs de politique sociale sont atteints, de manière essentiellement indirecte, par le biais des investisseurs¹. C'est pourquoi la majeure partie des prescriptions de la loi concernent les maîtres d'ouvrage actifs dans la construction de logements locatifs. Elles comprennent tout un arsenal d'instruments qui ont pour objet la construction de logements locatifs à prix modéré et d'une qualité appropriée. En revanche, la loi ne renferme aucune prescription quant à la location de ces objets. Dans ce chapitre, l'on examine quelles couches sociales profitent de la construction de logements locatifs LCAP. On étudie, d'une manière générale, dans quelle mesure la LCAP permet d'atteindre des objectifs de politique sociale.

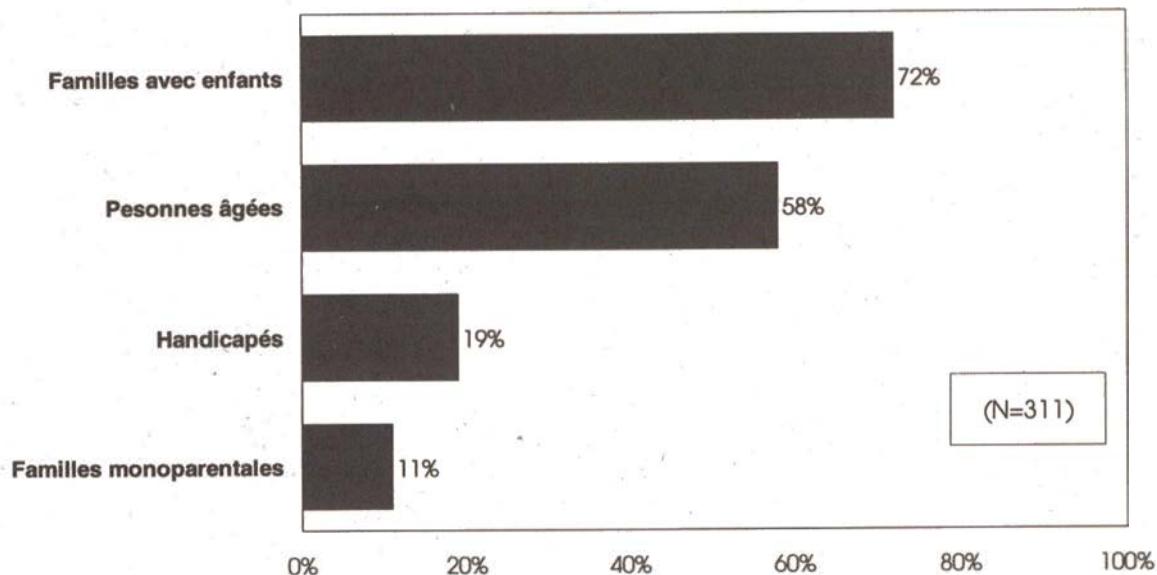
La LCAP ne connaît aucune prescription de location. Les lignes directrices des investisseurs sont, sur ce sujet, d'une importance décisive pour la composition des locataires de logements LCAP. Le chapitre 8.1 résume les données des consultations auprès des investisseurs. Le chapitre 8.2 s'emploie à comparer la structure sociale des locataires LCAP à celle de l'ensemble de la Suisse, telle qu'elle se reflète dans les résultats produits par l'Enquête suisse sur la population active de 1993 (ESPA). Le chapitre 8.3 analyse les différences relevées entre différents groupes de locataires LCAP (selon la région linguistique/culturelle, selon l'âge et la taille de l'immeuble, selon le type de propriétaire et la situation du logement). Le standard qualitatif des logements encouragés est un élément important du système LCAP. Le chapitre 8.4 résume l'évaluation par les locataires de la qualité du logement. Enfin, le chapitre 8.5 examine si - et dans quelle mesure - les locataires de logements LCAP profitent du système d'encouragement s'ils le connaissent et comment les investisseurs les en informent.

¹ Seuls les abaissements supplémentaires s'adressent aux locataires puisqu'ils sont calculés en fonction de leur revenu et de leur fortune. Mais généralement, le déroulement concret du processus s'effectue par le biais des bailleurs (voir chapitre 6.13).

8.1 Lignes directrices de location suivies par les investisseurs LCAP

Il ressort des entretiens personnels avec des investisseurs que les deux tiers d'entre eux suivent certaines lignes directrices pour les groupes de la population auxquels ils louent des logements LCAP. Cette constatation peut être affinée à l'aide de la consultation écrite. 69% des investisseurs ayant répondu confirment l'existence de lignes directrices écrites ou coutumières. Cette proportion est même de 78% pour les coopératives et les autres maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Ces lignes directrices favorisent, en premier lieu, les familles avec enfants ainsi que les personnes âgées (cf. graphique 8-1).

Graphique 8-1: Catégories de locataires privilégiées par les investisseurs sur la base de lignes directrices internes



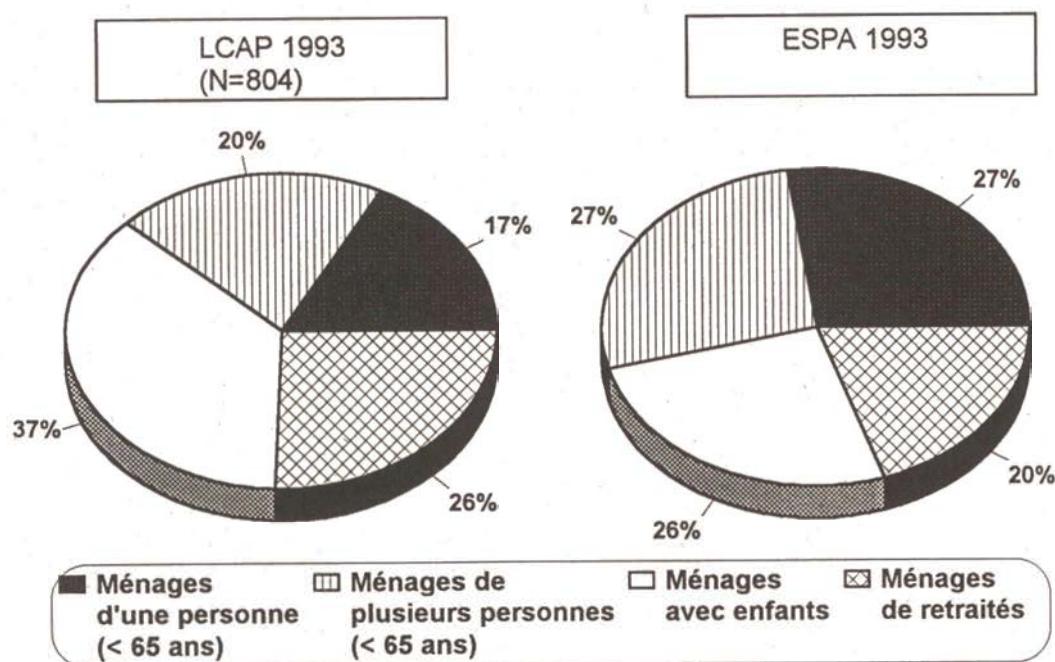
Source: Recherche sociale IPSO

Une large partie des investisseurs LCAP s'inspirent des objectifs de politique sociale de la LCAP. Cela se traduit également par la forte proportion d'investisseurs (86%), dont un locataire au moins bénéficie d'abaissements supplémentaires. Seuls 27% de ces investisseurs cherchaient sciemment des locataires ayant droit à l'aide à la personne. Le fait d'accorder un avantage ciblé à des groupes de locataires choisis concerne la majeure partie des logements abaissés à la base. En revanche, les investisseurs considèrent l'aide à la personne - absolument conforme à la LCAP - en tant que soutien additionnel, pouvant être demandé le cas échéant, mais ne représentant pas un élément essentiel de la pratique de location. Une majorité d'investisseurs rejettent l'idée de fixer juridiquement des règles de location pour les logements abaissés à la base (voir chapitre 6.21).

8.2 Composition sociale des locataires LCAP

La consultation s'est faite auprès des ménages. Les données concernant les caractéristiques sociales ne s'appliquent pas aux habitantes et habitants pris individuellement. Les résultats de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) 1993², effectuée par l'Office fédéral de la statistique, permettent d'établir une comparaison.

Graphique 8-2: Comparaison entre les locataires de logements LCAP et les locataires de l'ensemble de la Suisse, d'après la structure des ménages



Source: Recherche sociale IPSO

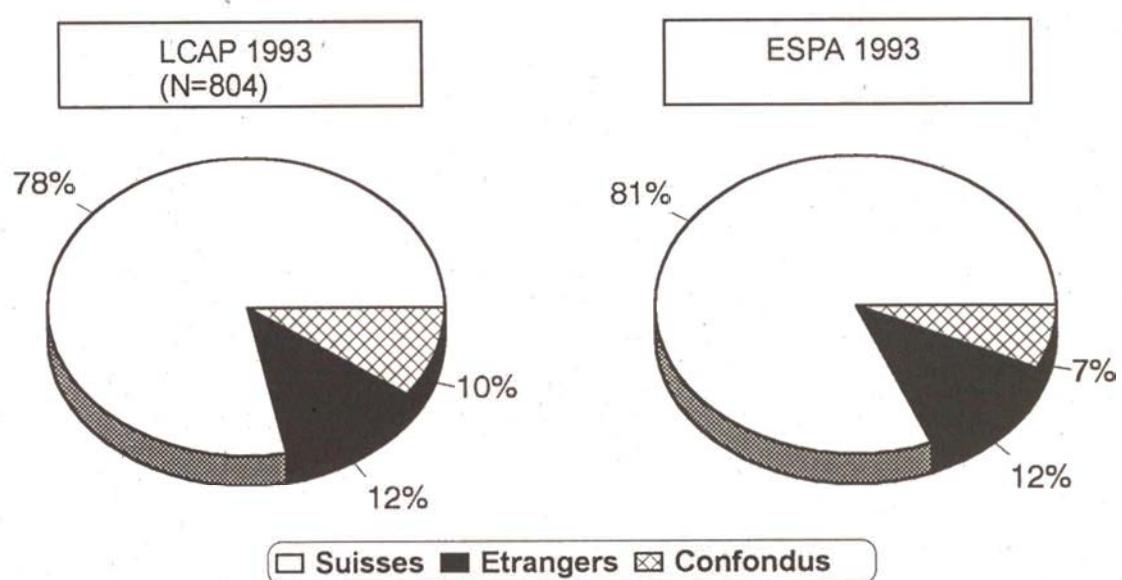
Pour ce qui est de la composition des ménages, les locataires LCAP présentent les caractéristiques suivantes (graphique 8-2): La proportion de familles avec enfants et de ménages de retraités est nettement plus importante dans les logements LCAP qu'en moyenne suisse. Cela est conforme aux lignes directrices les plus fréquemment rencontrées. A l'inverse, les ménages d'une personne et de plusieurs personnes sans enfant sont sous-représentés.

² Dans les deux cas, quelque 18'000 interviews téléphoniques ont été menées pour cette enquête au cours du 2ème trimestre de l'année considérée. Toutefois, l'enquête SPA a eu lieu un semestre environ avant notre propre consultation. Nous remercions l'Office fédéral de la statistique pour ces données.

En revanche, aucune différence n'est enregistrée relativement à l'origine des habitantes et des habitants par rapport aux proportions relevées au niveau national (graphique 8-3). La location des logements LCAP ne semble pas s'opérer d'après un critère de sélection basé sur l'origine des habitants.

La comparaison établie selon la classe de salaire est radicalement différente³. Le revenu annuel net moyen des ménages occupant des logements LCAP est, avec environ 68'000 francs,

Graphique 8-3: Comparaison entre les locataires de logements LCAP et les locataires de l'ensemble de la Suisse, d'après leur origine



Source: Recherche sociale IPSO

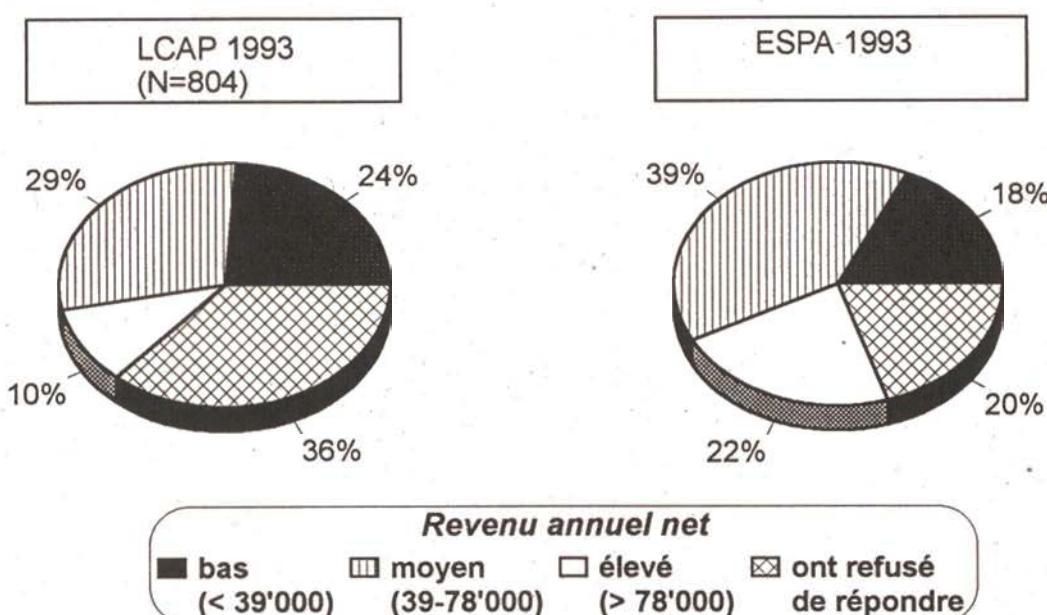
inférieur à la moyenne nationale (environ 73'000 francs). En répartissant les données indiquées par les personnes interrogées en catégories, l'on constate que la proportion de ménages disposant d'un bas revenu est nettement supérieure à la moyenne dans les logements LCAP (graphique 8-4).

³ Il convient de rappeler ici qu'il s'agit de déclarations faites par les locataires eux-mêmes dans le cadre des interviews. Les données n'ont pas la même rigueur que, p. ex., des données fiscales. Il faut observer, en outre, que l'on ne dispose d'aucune information sur un cinquième (ESPA) ou un tiers (notre enquête) des ménages interrogés. Cela s'explique par le refus de certaines personnes de répondre et par l'impossibilité de donner des renseignements sur le revenu du ménage. La comparabilité des réponses n'est pas seulement garantie par l'utilisation de la même méthode d'investigation (interviews téléphoniques), mais également par la formulation de questions identiques.

Les résultats relatifs au revenu des ménages s'expriment avec plus de force s'ils sont standardisés d'après la taille des ménages. A cette fin, toutes les valeurs de revenu ont été converties en revenus d'équivalence, c.-à-d. en valeurs de revenu des ménages d'une personne⁴. La comparaison montre que les ménages LCAP disposent d'un revenu d'équivalence en moyenne inférieur à celui des ménages de locataires de l'ensemble de Suisse⁵.

Cela démontre que l'on rencontre une part importante de ménages économiquement faibles dans les logements encouragés avec la LCAP. Cette constatation pourrait encore s'accentuer si l'on analysait séparément les ménages au bénéfice d'abaissements supplémentaires. L'état des données ne permet pas de le réaliser dans la présente étude⁶.

Graphique 8-4: Comparaison entre les locataires de logements LCAP et les locataires de l'ensemble de la Suisse selon leur classe de revenu



Source: Recherche sociale IPSO

4 L'on a utilisé ici l'échelle de la Conférence sur l'aide sociale, fréquemment employée en Suisse.

5 Ménages dans des logements LCAP: 41'020 francs
Moyenne nationale selon l'EPSA: 53'213 francs
Les deux valeurs s'appliquent à l'année 1993.

6 Pour des raisons de protection des données, nous dépendions des assertions des personnes interrogées relativement à la perception de l'abaissement supplémentaire. Et seules 85 personnes (10% des locataires interviewés) ont déclaré recevoir des abaissements supplémentaires, ce qui s'inscrit en contradiction avec l'une des statistiques de l'OFL (cf. ch. 5.24); d'autre part, ces déclarations faites par les personnes concernées sont liées à une telle incertitude, due au peu de connaissances des personnes interrogées sur la LCAP (cf. ch. 8.5), qu'elles ne devraient pas être retenues pour l'évaluation de données sur la structure sociale.

Le niveau de la charge locative des ménages présente un certain intérêt (cf. chapitre 2). Ce facteur est généralement exprimé comme une proportion entre le coût du loyer et le revenu des ménages. Attendu que le coût du loyer constitue l'un des principaux éléments de dépenses fixes des ménages de locataires, la comparaison de la charge locative des logements LCAP avec celle d'autres logements permettrait de déduire l'importance des éléments du revenu restant à disposition pour d'autres dépenses courantes. Une telle comparaison se heurte cependant aux limites de la méthode d'investigation: dans les interviews, la charge locative a tendance, généralement, à être surévaluée car les personnes interrogées ne tiennent pas compte de tous les éléments du revenu⁷.

C'est pourquoi il est presque impossible de procéder, sur cette base, à des constatations statistiques fiables. Toutefois, le fait, que dans notre enquête, presque deux tiers des personnes interrogées (63%) considèrent le loyer de leur logement LCAP comme inférieur à celui de logements similaires dans un endroit comparable, peut indiquer que la charge locative LCAP est ressentie comme relativement faible.

8.3 Différences entre divers groupes de locataires LCAP

Les locataires de logements LCAP peuvent être subdivisés en plusieurs groupes selon divers aspects:

- Régions linguistiques-culturelles: Suisse alémanique, Romandie, Tessin
- Types d'investisseurs: Particuliers, coopérative/fondation, collectivités publiques, autres personnes juridiques
- Situation du logement: Ville, agglomération, campagne
- Age de l'immeuble: construit avant 1975⁸, 1975-1984, 1985 et ultérieurement
- Taille de l'immeuble: 1-6 / 7-12 / 13-24 / 25 logements et plus.

7 C'est pourquoi les enquêtes représentatives renferment des valeurs très diverses: L'enquête sur la consommation 1990, réalisée par l'Office fédéral de la statistique, p. ex., repose sur la comptabilité de milliers de ménages. Elle indique une charge locative moyenne relativement modeste (inférieure à 20% dans 71% des cas). La plus importante étude consultative disponible sur le sujet (ESPA 1993, également de l'Office fédéral de la statistique) transmet des valeurs nettement supérieures (charge locative inférieure à 20% dans seulement plus de 58% des cas). Les valeurs sont encore plus élevées dans des consultations représentatives plus réduites (comme BAUR 1992, dans laquelle seuls 40% des personnes interrogées déclarent consacrer moins de 20% du revenu du ménage à la charge locative).

8 Dans ces cas-là (année de construction antérieure à l'entrée en vigueur de la LCAP), l'achat et/ou la rénovation ont été encouragés avec la LCAP.

Le graphique 8-5 donne une vue d'ensemble de la répartition des locataires selon ces 5 critères. Dans le détail, l'on relève les différences suivantes:

- On rencontre dans les logements LCAP une plus forte proportion de ménages composés de familles avec enfants (53%) et une part moins importante de ménages de retraités (9%) en Suisse romande que dans les autres régions linguistiques. Les étrangers, avec 25%, y sont également plus représentés qu'en moyenne. Le Tessin compte un tiers des ménages relevant du groupe à bas revenu (comparé au quart en moyenne nationale).

Graphique 8-5: Répartition des locataires interrogés, selon 5 critères.

		Nombre de ménages de locataires	
		Valeur absolue (N = 804)	en %
1. Langue	allemand	557	69%
	français	147	18%
	italien	100	12%
2. Investisseur	particulier	125	16%
	coopérative/fondation	366	45%
	collectivités publiques	121	15%
	autres	144	18%
3. Situation du logement	ville	358	44%
	agglomération	338	42%
	campagne	108	13%
4. Age de l'immeuble	jusqu'en 1975	182	23%
	de 1975 à 1984	305	38%
	de 1985 à 1993	281	35%
5. Taille de l'immeuble	1 à 6 logements	139	17%
	7 à 12 logements	285	35%
	13 à 24 logements	139	17%
	25 logements et plus	226	28%

Sources: Enquêtes recherche sociale IPSO

- La part des ménages de retraités (57%) et de ménages à bas revenu (35%) est nettement plus importante dans les logements LCAP des collectivités publiques que dans l'ensemble des unités encouragées. Les deux cas devraient être en rapport avec la construction de logements destinés aux personnes âgées⁹.

⁹ Selon les résultats de la consultation écrite, les personnes âgées représentent, auprès des investisseurs du secteur public, le groupe social ciblé le plus important pour la location de logements LCAP (75% contre 58% en moyenne chez tous les investisseurs).

- Très peu d'étrangers (5%) vivent dans des logements LCAP situés à la campagne. Il est en outre intéressant de relever que la plus forte part de locataires à bas revenu se trouve dans des régions d'agglomération (28%).
- Les ménages de plusieurs personnes sans enfant ont une représentation supérieure à la moyenne (27%) dans les immeubles anciens, les ménages de retraités (38%) occupent en majorité des immeubles construits entre 1975 et 1984 et les familles avec enfants (48%), des immeubles plus récents. La forte proportion de ménages à bas revenu (27%) devrait être liée à la surreprésentation des retraités dans les immeubles de la période intermédiaire.
- Le fait de trouver de nombreux ménages de retraités (43% ou 36%) dans les grands immeubles où l'on relève également une proportion plus importante de ménages à bas revenu devrait s'expliquer, de même, par la construction de logements pour personnes âgées. En revanche, les familles avec enfants (51%) ainsi que les ménages d'étrangers (20%) sont bien représentés dans les petits immeubles.

On remarque finalement - exception faite de la construction de logements pour personnes âgées - que la composition des locataires LCAP est toujours analogue, indépendamment de l'emplacement de l'immeuble ou du type d'investisseur. Ceci ne peut être lié aux réglementations LCAP puisqu'elles laissent l'investisseur libre quant au choix de ses locataires. Il faut davantage y voir un effet des lignes directrices de location des investisseurs (voir chapitre 8.1).

8.4 Evaluation faite par les locataires sur la qualité du logement

L'encouragement de logements de bonne qualité compte parmi les objectifs de la politique du logement de la LCAP. A cette fin, des instruments ont été développés comme, par exemple, le système d'évaluation du logement. Ces lignes directrices doivent finalement profiter aux locataires. Dans le cadre de cette étude, il fallait également examiner comment les locataires évaluaient de manière subjective la qualité d'habitat des logements LCAP.

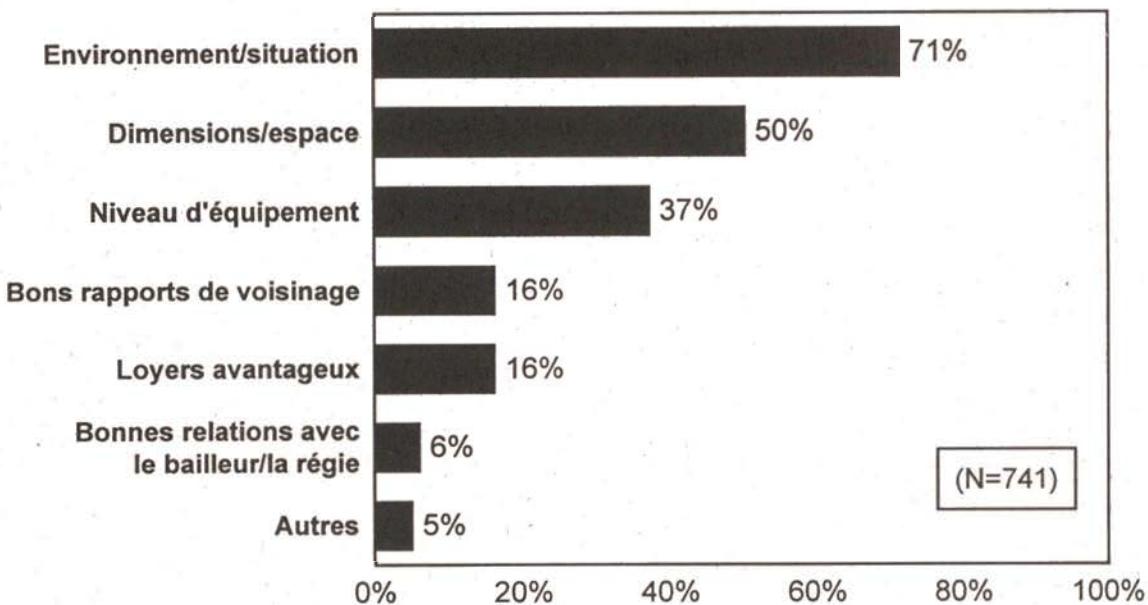
L'appréciation est majoritairement positive: 92% des personnes interrogées vivent très volontiers ou assez volontiers dans leur logement. Ce résultat favorable à la LCAP se renforce encore par le fait que le plus fort pourcentage d'insatisfait (16%) se trouve dans des logements construits avant 1975 et donc avant l'entrée en vigueur de la LCAP¹⁰.

¹⁰ A noter de manière restrictive que très souvent dans les consultations l'on enregistre une très grande satisfaction générale vis-à-vis du logement.

Les principaux avantages cités pour un logement sont l'environnement/la situation ainsi que les dimensions/l'espace et le niveau d'équipement intérieur (graphique 8-6). La question reste ouverte quant à savoir dans quelle mesure cela est dû à la LCAP.

Parmi la minorité d'insatisfaits, la petitesse ainsi qu'une situation défavorable et un manque de confort du logement se trouvent au centre de la critique¹¹.

Schéma 8-6: Avantages offerts par les logements

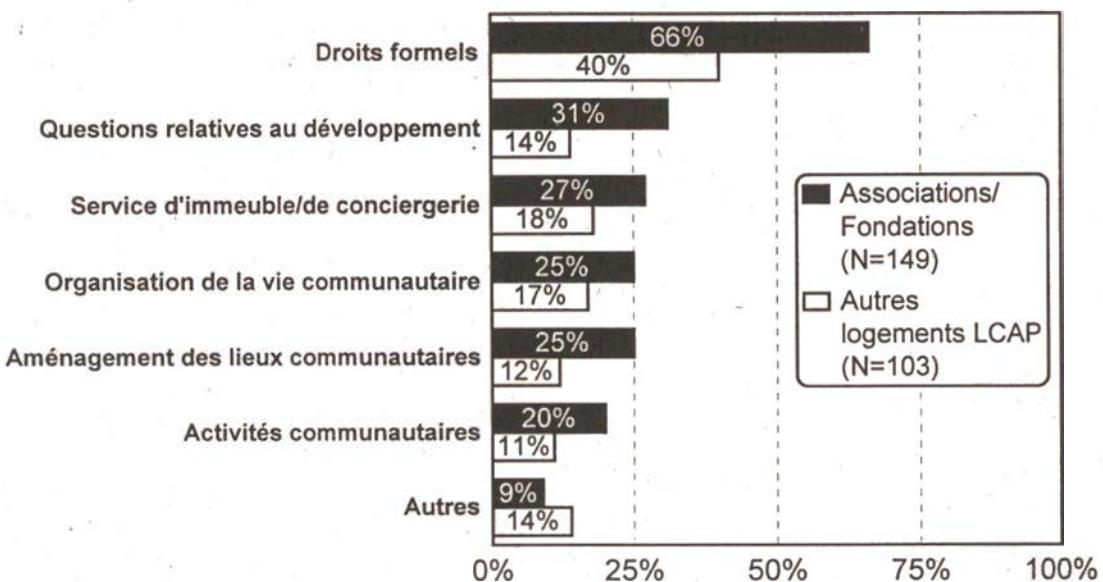


Source: Recherche sociale IPSO

La qualité du logement ne se mesure pas seulement d'après des critères de construction d'environnement naturel et social, mais également d'après le droit d'intervention des locataires dans les affaires relevant de la communauté (administration, entretien et maintenance de l'immeuble). Environ un tiers seulement des personnes interrogées (31%) jouissent de ces possibilités qui sont beaucoup plus importantes dans les unités appartenant à des coopératives ou des fondations que dans d'autres logements (graphique 8-7). Juste la moitié (48%) des locataires questionnés font toujours ou souvent usage de leurs possibilités d'intervention, l'autre moitié que rarement ou jamais.

¹¹ 38%, 28% ou 27% des réponses. Le faible nombre (seules 65 des 804 personnes interrogées déclarent ne pas vivre très volontiers, voire même pas volontiers du tout dans leur logement) fixe d'étroites limites à l'interprétation.

Graphique 8-7: Possibilités d'intervention dans le cadre des logements de coopératives et d'autres logements LCAP

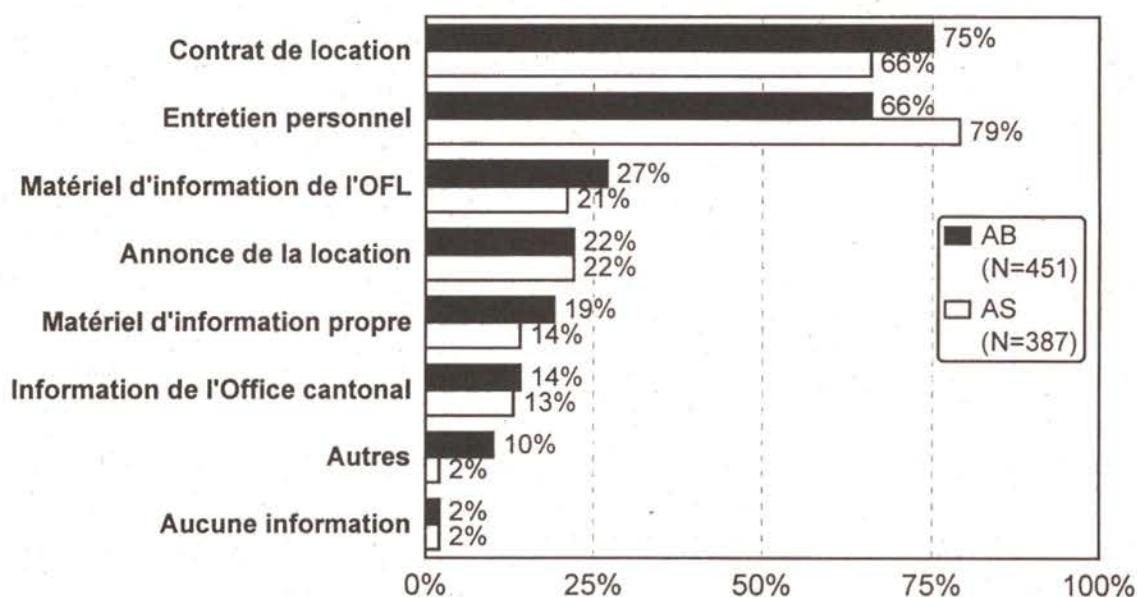


Source: Recherche sociale IPSO

8.5 Degré d'information et de connaissance des locataires sur la LCAP

Pratiquement tous les investisseurs font parvenir des informations à leurs locataires tant sur le modèle LCAP et les mouvements de loyers qui s'y rattachent que sur les modalités des abaissements supplémentaires. Seuls 2% d'entre eux déclarent ne procéder à aucune information (Graphique 8-8). L'entretien personnel revêt une grande importance puisqu'il représente clairement le canal d'information le plus fréquent pour les renseignements touchant à l'abaissement supplémentaire. Les investisseurs privés recherchent, avec un pourcentage supérieur à la moyenne, l'entretien personnel avec leurs locataires, également en ce qui concerne le plan des loyers (83% pour l'abaissement supplémentaire, 74% pour l'abaissement de base). Les locataires sont informés aussi sur le modèle LCAP dans le cadre du contrat de bail (81%) avant tout par des coopératives et d'autres maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Le matériel d'information de l'OFL est souvent utilisé en Romandie (39%), par les investisseurs privés (37%) et pour des objets des années nonante (32%). D'une manière supérieure à la moyenne, des coopératives et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique recourent à leur propre matériel d'information sur le modèle LCAP (24%).

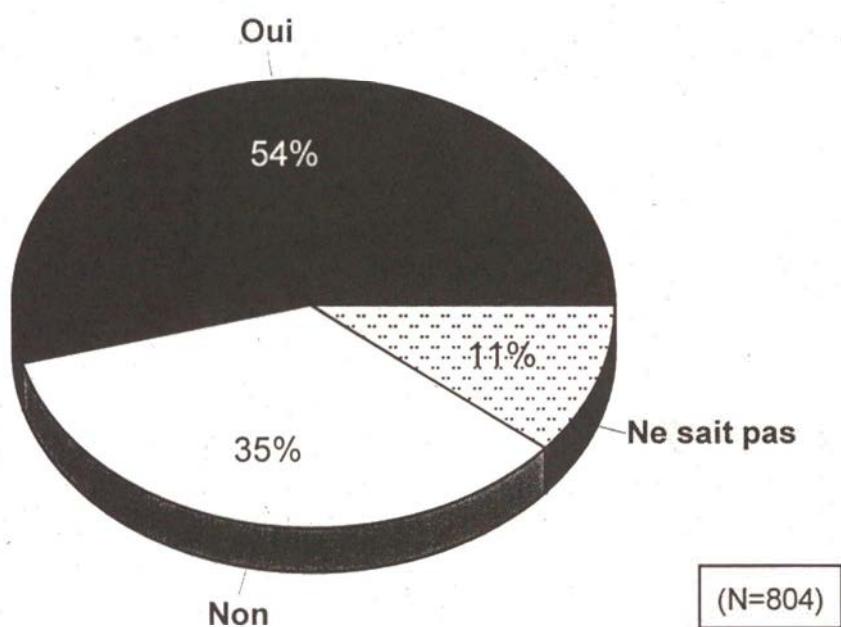
Graphique 8-8: Canaux utilisés par les investisseurs pour la diffusion de l'information sur l'abaissement de base (AB) et l'abaissement supplémentaire (AS)



Source: Recherche sociale IPSO

Le degré de connaissance effectif des locataires - tel qu'il ressort de la consultation téléphonique - contraste avec les données des investisseurs. Au moment de la consultation, presque la moitié des locataires n'avaient pas conscience du fait que leur logement bénéficiait de l'aide fédérale. 35% ont répondu négativement à la question et 11% n'avaient pas de réponse (graphique 8-9)¹².

¹² Pour des raisons de protection des données, les locataires devaient être explicitement interrogés sur le fait de savoir s'ils occupaient un logement encouragé avec la LCAP. Cette question est devenue la référence concernant le degré d'information des locataires sur la LCAP. L'échantillonnage provient de la banque de données de l'OFL et que, pour cette raison, seuls des objets encouragés avec la LCAP ont pu être examinés (voir chapitre 5.24).

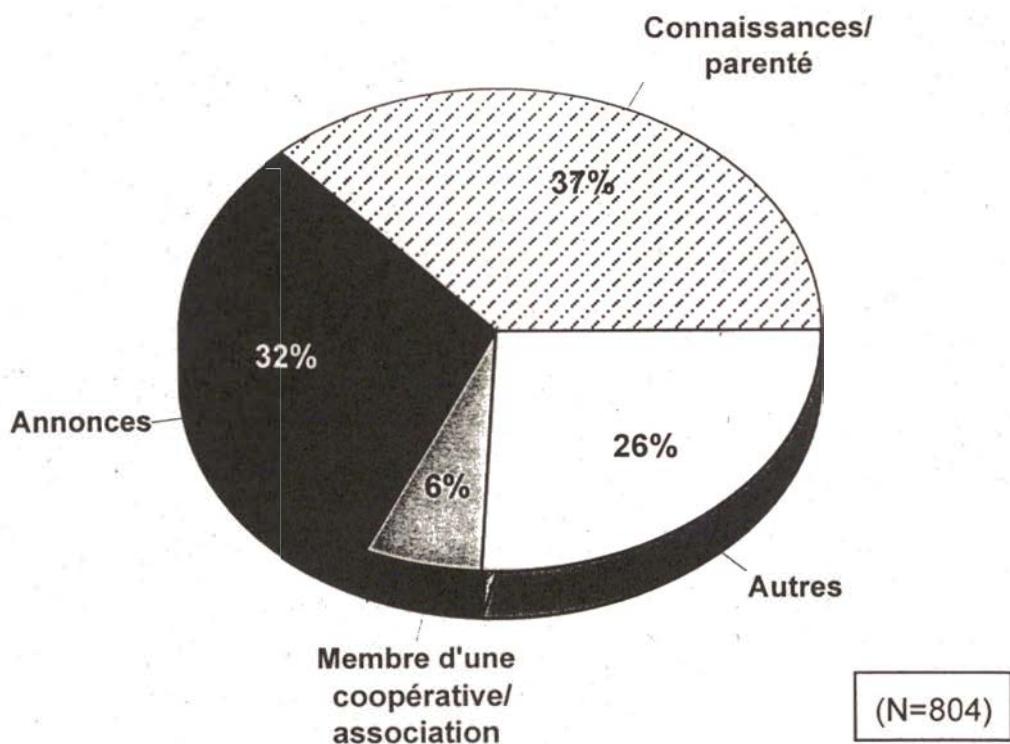
Graphique 8-9: Connaissance des locataires sur le soutien de leur logement par l'aide fédérale

Source: Recherche sociale IPSO

Il est frappant de constater que plus l'immeuble, dans lequel vivent les personnes interrogées, est récent et plus le degré d'information s'élève: Parmi les habitants de logements construits depuis 1985, presque les trois quarts sont informés sur la LCAP alors que cette proportion s'abaisse à un tiers seulement dans les immeubles plus anciens. Il est aussi surprenant de ne relever aucune autre différence statistiquement pertinente entre les groupes de locataires. La situation n'est ainsi pas celle où p. ex. les locataires de logements appartenant à des institutions d'utilité publique (coopératives, fondations) seraient mieux informés que les autres. De telles différences n'apparaissent également pas entre les régions linguistiques. La conclusion s'impose qu'une majeure partie des locataires connaissent à peine la LCAP et ses effets. Le nombre de locataires ayant spécialement recherché un logement encouragé avec la LCAP est également minime¹³. La plupart (deux tiers de l'échantillon) ont trouvé leur logement par les canaux conventionnels (graphique 8-10): Connaisances et parenté, ainsi que les annonces.

¹³ Il s'agit de 12 personnes interrogées qui, presque sans exception, habitent des logements coopératifs ou de collectivités publiques.

Graphique 8-10: Le logement a été trouvé par l'intermédiaire de ...

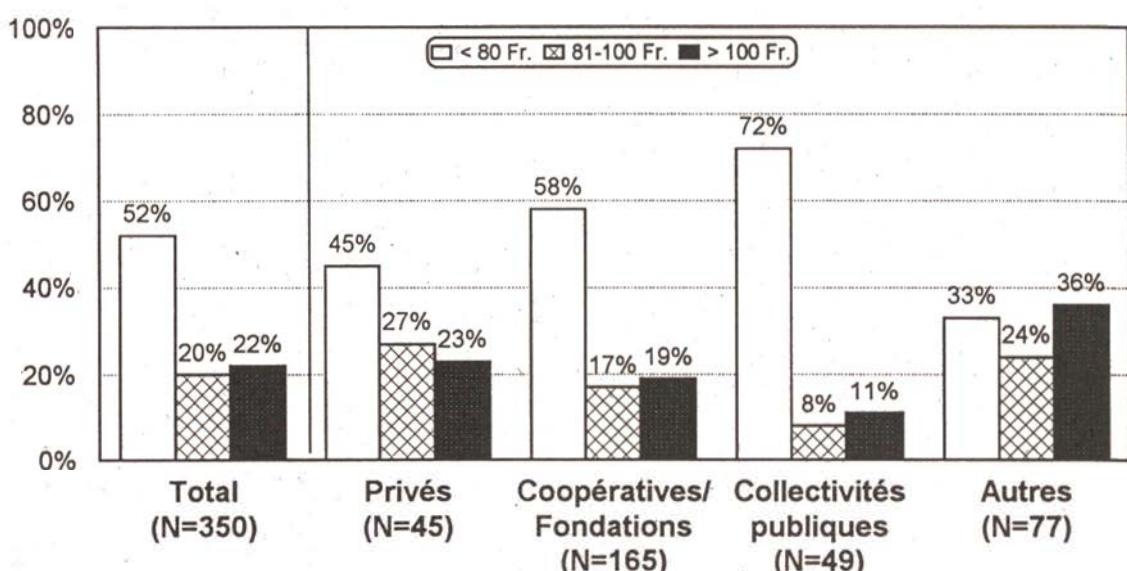


Source: recherche sociale IPSO

Dans la phase d'utilisation, la suite la plus apparente du soutien LCAP pour le locataire est l'augmentation périodique dans le cadre du plan des loyers. Selon les déclarations des locataires¹⁴, les logements appartenant à des coopératives ou des collectivités publiques connaîtraient de faibles hausses de loyers plus fréquemment que d'autres (Graphique 8-11). Il est possible que la différence de pratique quant à la répercussion des frais accessoires joue un rôle à ce sujet. 72% des locataires estimaient avoir pu supporter, financièrement, cette augmentation progressive. Par analogie, rares sont les résiliations de bail données par des locataires qui sont expressément motivées par le modèle LCAP¹⁵. Ce sont surtout les locataires de nouveaux logements (22% contre 17% au total) qui ont signalé certaines limitations en relation avec les augmentations de loyer.

¹⁴ Ces déclarations reposent exclusivement sur les 434 ménages interrogés qui ont dit être informés sur le soutien de la Confédération.

¹⁵ 14% des investisseurs ayant participé à la consultation écrite - dont les deux tiers ont plus d'un objet LCAP - ont rapporté de tels congés. Dans les quatre cinquièmes de ces cas, moins de 10% du parc de logements étaient concernés.

Graphique 8-11: Hausse du loyer selon le plan des charges

Source: Recherche sociale IPSO

En outre, les abaissements supplémentaires¹⁶ comptent aux yeux des locataires. Selon les données des personnes interrogées¹⁷, plus de 40% d'entre elles ont reçu une explication sur les conditions donnant droit aux abaissements supplémentaires. Dans les logements récents, cette proportion est deux fois plus élevée que dans les unités plus anciennes (50% contre 25%). Mais dans la moitié des cas seulement (pour 85 ménages), cette explication a mené à un résultat positif¹⁸. Cette proportion de bénéficiaires d'abaissements supplémentaires établie par interviews est sensiblement moindre par rapport à celle de 65% indiquée par la banque de données de l'OFL. Etant donné que l'échantillon examiné a été déterminé selon des critères aléatoires (voir chapitre 5.24), l'on peut supposer que les bénéficiaires d'un abaissement supplémentaire sont beaucoup plus nombreux parmi les personnes interrogées. Cette constatation s'accentue avec le fait que les locataires de logements LCAP connaissent insuffisamment les tenants et les aboutissants des réglementations. Un autre élément parle dans ce sens: dans 65% la demande d'abaissement supplémentaire a été faite sur l'initiative du bailleur ou de la gérance, seules 23% des personnes interrogées s'étant occupées elles-mêmes de la question.

¹⁶ Pour des raisons de protection des données, ici encore, les questions devaient explicitement porter sur la perception d'abaissements supplémentaires.

¹⁷ Ces indications se basent exclusivement sur les 434 ménages interrogés qui ont déclaré être informés sur le soutien fédéral.

¹⁸ Le faible nombre de cas n'a pas permis de se prononcer en détail, à l'appui de la statistique, sur les réponses des bénéficiaires d'abaissements supplémentaires.

Même en partant de l'hypothèse que l'information concernant la LCAP n'est toujours transmise d'une manière aussi détaillée par tous les investisseurs, force est de constater, lorsque l'on compare les déclarations des investisseurs à celles des locataires, que bien peu de ces informations ont été retenues dans l'ensemble. Toutefois, la majorité des investisseurs rejette la proposition selon laquelle l'OFL devrait directement informer les locataires sur le modèle LCAP (voir chapitre 6.21).

8.6 Bilan: Importance de la LCAP pour les locataires

Comme résumé de ce chapitre, l'on retiendra que la LCAP atteint ses objectifs de politique sociale:

- Les ménages économiquement faibles sont plus fortement représentés parmi les locataires de logements LCAP qu'en moyenne nationale.
- Les familles avec enfants ainsi que les retraités sont plus fréquemment des locataires LCAP qu'en moyenne nationale.

Ainsi donc, l'orientation indirecte de ces objectifs par le biais des investisseurs a répondu aux attentes. Avant tout, le privilège accordé à des groupes choisis de locataires correspond à l'un des buts poursuivis explicitement et parfois de manière programmée par la majorité des investisseurs, ceci indépendamment du type d'investisseur, de la région linguistique/culturelle, du lieu d'habitation ainsi que de l'âge ou de la taille de l'immeuble concerné.

L'information insuffisante voire inexistante de la grande majorité des locataires sur la LCAP et son fonctionnement représente la question problématique. Cela s'applique également aux éléments de la LCAP qui concernent directement les locataires, à savoir en effet le mécanisme du plan des loyers ainsi que les abaissements supplémentaires. Cette information insuffisante peut expliquer que la moitié des locataires interrogés ne soient pas au fait de l'encouragement de leur logement par la Confédération et qu'une large part des bénéficiaires d'abaissements supplémentaires ne remarquent pas l'aide à la personne qui leur est consentie. Visiblement, les locataires obtenant des logements à prix avantageux et - de leur propre avis - d'une qualité satisfaisante grâce à l'encouragement de la Confédération à la construction de logements, n'ont souvent pas conscience des prestations d'aide qu'ils reçoivent.

9. Indications sur les effets de la LCAP sur le marché des logements locatifs en Suisse

Partant de l'analyse des effets de la LCAP sur des projets d'investissement particuliers (cf. chapitre 7) et sur les ménages de locataires occupant des logements encouragés (cf. chapitre 8), le chapitre 9 est essentiellement destiné à la discussion sur les effets de la LCAP sur le marché des logements locatifs en Suisse. Prenant comme point de départ les objectifs de la LCAP, l'intérêt principal se concentre sur les questions suivantes¹:

- Quelle est la contribution de la LCAP à l'augmentation de la part de logements à prix avantageux dans l'offre globale de logements locatifs (cf. chapitre 9.1)?
- Dans quelle mesure la LCAP concourt-elle à atténuer les goulets d'étranglement temporaires dans l'offre de logements locatifs (cf. chapitre 9.2)?
- Dans quelle mesure la LCAP peut-elle résorber les goulets d'étranglement régionaux dans l'offre de logements locatifs (cf. chapitre 9.3)?

La stricte délimitation de la présente évaluation à l'efficacité de la LCAP n'a pas permis de se prononcer sur la question fondamentale d'un point de vue de l'économie générale qui est de savoir quelle contribution peuvent apporter d'autres mesures (p. ex. politique d'aménagement du territoire et foncière, politique de la concurrence, normes dans le secteur de la construction) à la réduction des goulets d'étranglement relevés par la LCAP sur le marché des logements locatifs.

¹ Des indications concernant les effets de la LCAP sur la charge locative de couches de la population économiquement défavorisées se trouvent au chapitre 8.2. Conformément au mandat, la question portant sur la contribution de la LCAP à l'amélioration qualitative de l'offre de logements n'a été examinée que secondairement. Toutefois, l'on note quelques résultats révélateurs sur les effets des exigences minimales en matière de construction de la LCAP sur l'activité d'investissement (cf. chapitre 7.22), ainsi que sur l'évaluation faite par les locataires de la qualité d'habitation de logements encouragés (cf. chapitre 8.4).

9.1 Augmentation de la part des logements à prix avantageux dans l'offre globale de logements locatifs?

L'augmentation de la part des logements locatifs à prix avantageux dans l'offre globale est un objectif central de l'encouragement LCAP aux logements locatifs (cf. chapitre 3.1). L'examen de projets particuliers au chapitre 7 montre

- que les prestations d'aide LCAP (parfois couplées aux aides cantonales) étaient d'une importance fondamentale, dans presque tous les cas encouragés, pour la réalisation des projets dans leur forme initiale.
- que les instruments LCAP ajoutés aux exigences posées aux projets encouragés ont mené, dans presque tous les cas, à des logements aux loyers (initiaux) meilleur marché que si les investisseurs concernés avaient réalisé leurs projets hors du cadre LCAP.

L'importance des effets reconnus, spécifiques au projet de la LCAP, sur l'offre globale de logements locatifs dépend largement du nombre et de la proportion des nouvelles unités encouragées ou du parc de logements locatifs qui relèvent de la LCAP (cf. chapitre 9.11). En outre, il convient d'examiner si la modération initiale du loyer de logements encouragés se maintient au cours de la durée de l'abaissement supplémentaire (cf. chapitre 9.12).

9.11 Importance de la proportion des encouragements LCAP

Tableau 9-1: Logements locatifs encouragés avec la LCAP (1975-1993)^{a)}

Nature du projet encouragé	Projets encouragés		Logements encouragés	
	Nombre	Part au total des projets	Nombre	Part au total des logements encouragés
Construction	2'261	70%	36'686	72%
Achat	269	8%	5'299	10%
Rénovation	342	11%	3'472	7%
Achat et rénovation	160	5%	1'252	2%
Sans indication	198	6%	4'585	9%
Total	3'230 ^{b)}	100%	51'294 ^{c)}	100%

- a) La date déterminante est celle de la décision de l'aide fédérale. Pour des raisons techniques TED, il n'est pas possible de calculer le nombre total des logements ou des projets encouragés. Selon les données de l'OFL, les valeurs indiquées correspondent à 90% au moins du volume global des encouragements.
- b) Les 93 projets Locacasa (87 achats, 4 achats avec rénovation et 2 constructions) ne sont pas inclus dans ce chiffre.
- c) Les 2'825 logements Locacasa (2'662 achats, 95 achats avec rénovation et 68 constructions) ne sont pas inclus dans ce chiffre.

Source: Evaluation BHP selon des données de l'OFL

Suivant le graphique 9-1, la Confédération a promis l'aide fédérale à plus de 3'200 projets LCAP comptant plus de 51'000 logements locatifs entre 1975 et 1993². Pour garantir les cautionnements et les avances de l'abaissement de base octroyés à ces projets, la Confédération a, jusqu'à mi-1993, engagé environ 6 milliards de francs³. Entre 1975 et la mi-1993, l'OFL a employé 0.3 milliard de francs supplémentaire à l'encouragement spécifique des maîtres d'ouvrage d'utilité publique par le biais de prêts à intérêts réduits et de participations. Enfin, environ 1.3 milliard de francs ont été promis pour les abaissements supplémentaires⁴, dont 324 millions de francs ont été versés jusqu'à fin 1993. 71 autres millions de francs sont parvenus au paiement en 1994.

2 Il n'est pas possible, pour des raisons techniques TED, de calculer le nombre total des logements ou des projets encouragés. Selon les données de l'OFL, les valeurs indiquées correspondent à 90% au moins du volume global des encouragements.

3 Y compris les engagements de l'encouragement à la propriété.

4 Les abaissements supplémentaires destinés à l'encouragement à la propriété sont compris dans ce montant, mais sont, proportionnellement, d'une importance tout à fait mineure.

Trois projets sur quatre de logements locatifs encouragés concernent des nouvelles constructions. Par rapport à ces quelque 37'000 nouvelles unités au bénéfice d'une aide, environ 500'000 nouveaux logements locatifs⁵ ont été construits sans le soutien LCAP au cours de la même période. Ainsi, les effets de la LCAP sur l'offre de logements à prix avantageux, qui ont été décrits ci-dessus, se limitent à juste 7% de tous les logements locatifs nouvellement construits en Suisse entre 1975 et 1993.

En reportant le total des 51'000 logements encouragés au parc global des quelque 1'950'000 logements locatifs de Suisse⁶, l'on constate que la part occupée par les logements LCAP se situe aux alentours de 3 pourcent. En tenant également compte de mesures d'encouragement à la construction de logements antérieures à la LCAP ainsi que des mesures engagées par la Confédération parallèlement à la LCAP⁷, l'on peut estimer que la Confédération apporte ou a apporté des prestations d'aide pour environ 10% de tous les logements locatifs existants⁸.

Outre les constructions nouvelles, la LCAP encourage également des achats et des rénovations de logements locatifs. Près de 6'000 des 6'551 achats de logements encouragés⁹ se situent dans la période 1990 à 1993. La question portant sur l'ampleur de l'aide que doit dispenser la LCAP à l'achat de logements est controversée au niveau politique. Si l'on excepte ici les projets d'achat ayant fait l'objet de discussions intensives dans les médias - en raison, entre autres, du niveau des prix d'achat toléré par l'OFL -, les principaux arguments suivants demeurent: l'encouragement des achats de logements locatifs - bien que non explicitement prévu dans la LCAP - est considéré comme conforme aux objectifs par ses partisans, puisque les logements repris par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique¹⁰ seraient, dans tous les cas, soustraits à la spéculation. L'offre de logements locatifs à prix avantageux pourrait ainsi augmenter de manière durable ou, tout au moins, être garantie. Des voix

⁵ Aucune donnée statistique n'existe sur la construction de logements locatifs. L'on utilise comme valeur approximative les données de l'Office fédéral de la statistique concernant le nombre des logements construits dans des bâtiments comptant plus d'une unité (1975-1993: 540'883 logements), c.-à-d. que les logements en propriété par étages sont compris dans le nombre.

⁶ Selon l'enquête sur les bâtiments et les logements 1990, la Suisse comptait, en 1990, 1'861'704 logements qui étaient occupés par des locataires ou des coopérateurs. Partant, entre 1990 et 1993, d'un accroissement de 4,8% du parc national on peut estimer le parc de logements locatifs (Résidences principales) à environ 1'950'000 unités en 1993 (cf. ANNUAIRE STATISTIQUE DE LA SUISSE 1994, p. 224 et données de l'Office fédéral de la statistique).

⁷ Selon p. ex. la loi fédérale sur l'amélioration du logement dans les régions de montagne ou l'arrêté fédéral du 19 mars 1993 concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements et de constructions rurales.

⁸ Données OFL; cf. aussi GURTNER 1973, p. 388-397.

⁹ Projets Locacasa exclus.

¹⁰ La condition posée à l'encouragement des achats est que le maître d'ouvrage soit reconnu d'utilité publique (cf. chapitre 3.22).

s'élèvent pour critiquer la LCAP en tant que mesure devant être engagée exclusivement en faveur de la construction et de la rénovation de logements locatifs.

Tableau 9-2: Maîtres d'ouvrage encouragés par la LCAP (1975-1993)^{a)}

Catégorie d'investisseur	Projets encouragés		Logements encouragés	
	Nombre	Part au total des projets	Nombre	Part au total des logements encouragés
Coopératives	864	27%	17'923	35%
Collectivités de droit public	243	8%	3'531	7%
Fondations	186	6%	4'186	8%
Caisses de pension	123	4%	37'61	7%
Autres personnes juridiques	668	21%	11'721	23%
Particuliers	1'092	34%	7'724	15%
Sans indication	54	2%	2'448	5%
Total	3'230 ^{b)}	100%	51'294 ^{c)}	100%

- a) La date déterminante est celle de la décision de l'aide fédérale. Pour des raisons techniques TED, il n'est pas possible de déterminer le nombre total des logements ou des projets encouragés. Selon les données de l'OFL, les valeurs indiquées correspondent à 90% au moins du volume global des encouragements.
- b) Les 93 projets Locacasa ne sont pas inclus dans ce chiffre.
- c) Les 2'825 logements Locacasa ne sont pas inclus dans ce chiffre.

Source: Evaluation BHP selon des données de l'OFL

Le tableau 9-2 illustre la répartition des 51'294 logements locatifs encouragés entre les diverses catégories d'investisseur. La plus importante part revient aux coopératives de construction qui, avec 17'923 unités, comptent 35% des logements locatifs encouragés. Cette proportion est nettement plus forte que la part des logements de coopératives dans le parc global des logements locatifs, laquelle se situait aux alentours de 7.5% en 1990¹¹. Cette partie prépondérante de l'encouragement destiné aux coopératives de construction de logements et à d'autres maîtres d'ouvrage d'utilité publique répond aux objectifs de la LCAP (cf. GUGGENHEIM 1991, p. 11), attendu que, dans une large mesure, il incombe à ces maîtres d'ouvrage d'augmenter durablement l'offre de logements locatifs à prix modéré. Ainsi qu'il a été maintes fois confirmé dans le chapitre 7, l'encouragement des investisseurs à buts

11 Selon l'enquête sur les bâtiments et les logements, les coopératives de construction étaient propriétaires de 140'381 logements en 1990. Le nombre de logements occupés par des locataires ou des coopérateurs était d'environ 1'861'704 (ANNUAIRE STATISTIQUE DE LA SUISSE 1994, p. 224).

commerciaux peut également satisfaire aux objectifs de la LCAP. Les projets concernés doivent répondre à l'ensemble des exigences techniques et de coûts requises par la LCAP et se soumettre au régime des loyers ainsi qu'à l'interdiction du changement d'affectation pendant la durée de l'aide LCAP.

9.12 Evolution au fil des années des loyers abaissés à la base

Pour tous les projets examinés isolément, l'abaissement de base entraîne une réduction plus ou moins marquée des loyers initiaux qui se situent alors sous le niveau usuel des loyers pratiqués pour des logements similaires (cf. chapitre 7.4). Cet abaissement contribue - tout au moins au moment de l'investissement - à l'augmentation recherchée de l'offre de logements locatifs à prix avantageux.

En règle générale¹², les loyers abaissés à la base augmentent d'un certain pourcentage tous les deux ans jusqu'au remboursement intégral des avances de l'abaissement de base qui ont été perçues (cf. chapitre 3.21). Les logements à prix initialement modéré demeurent-ils à long terme aussi avantageux malgré cette hausse périodique du loyer? Ou bien, les loyers abaissés à la base augmentent-ils si fortement au cours du temps, que l'objectif d'accroissement durable de l'offre de logements à prix modéré n'est pas atteint?

Les enquêtes qui ont été menées donnent les résultats suivants concernant ces questions:

- **Evolution des salaires nominaux:** Le modèle de l'abaissement de base repose sur l'hypothèse centrale que, sur une moyenne de plusieurs années, les revenus nominaux des ménages augmentent dans des proportions au moins égales à celles des loyers abaissés à la base, de manière à ce que les logements LCAP conservent leurs loyers avantageux également dans la phase d'occupation (cf. chapitre 3.2). Jusque dans un passé récent, cette hypothèse s'est avérée viable. Entre 1975 et 1993, l'indice du salaire nominal a enregistré une hausse de 104%, alors que les loyers abaissés à la base ont augmenté seulement de 73%¹³. A l'exception de 6 années¹⁴, l'évolution du salaire nominal est demeurée, entre 1975 et 1993, nettement plus importante que celle des loyers abaissés à la base. Si l'on considère les logements LCAP des années 1980, 1985 ou 1990, la même constatation s'impose que pour ceux de 1975.

12 Comme cela a été présenté dans le chapitre 6.13, l'on renonce actuellement à la hausse échelonnée pour certains projets en raison de la baisse des intérêts hypothécaires depuis 1992 et des conditions générales présentes sur le marché des logements locatifs.

13 Jusqu'en 1990, augmentation annuelle de 3% des loyers abaissés à la base, puis de 3.5% après cette date.

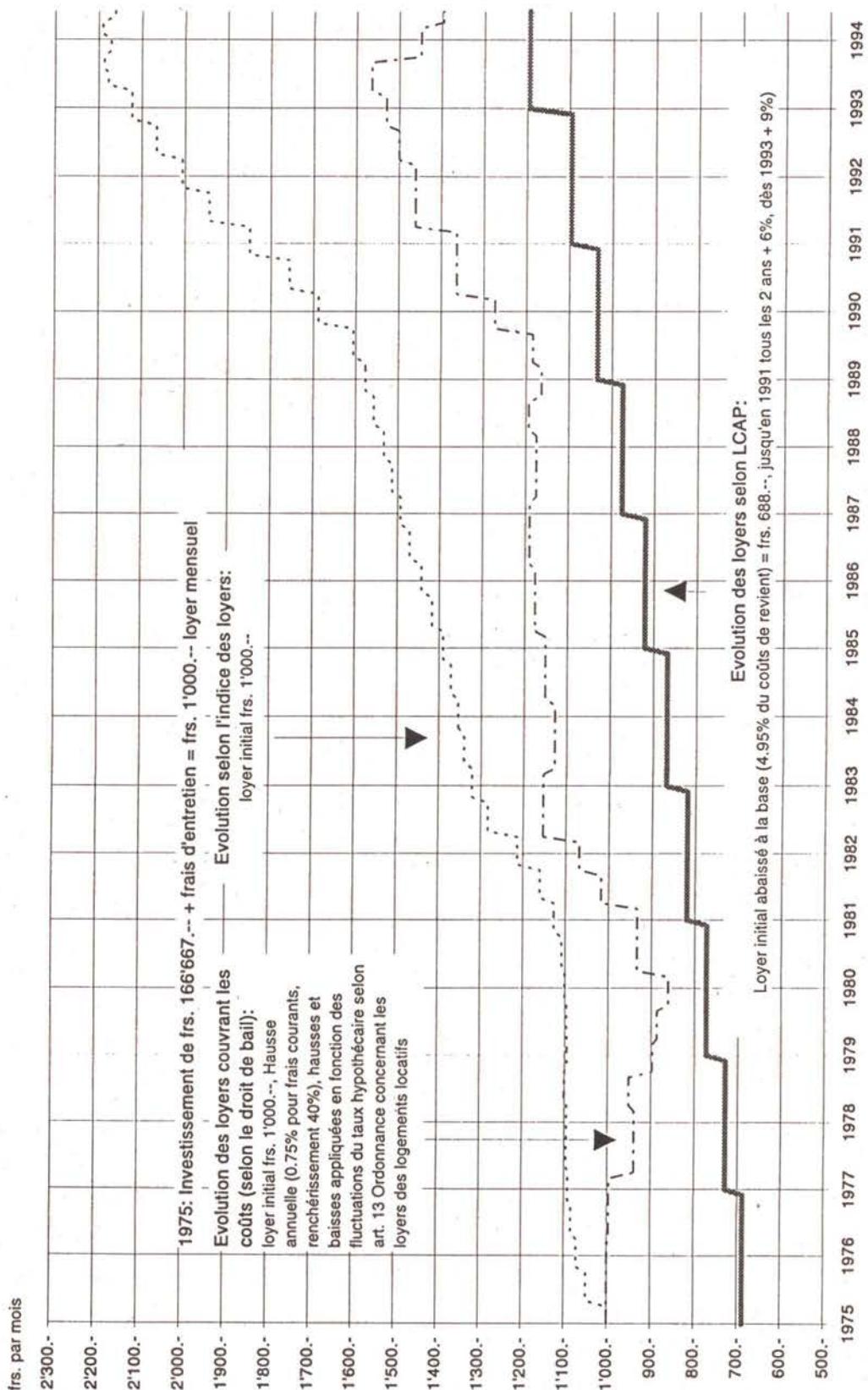
14 Dans les années 1975/76, 1976/77, 1983/84, 1984/85, 1986/87 et 1992/93, le salaire nominal a progressé en moyenne de 2.5% contre une hausse annuelle de 3% ou 3.5% resp. 4.5% des loyers abaissés à la base.

- **Evolution du niveau des loyers de logements non soumis à la LCAP:** En raison d'un manque de données suivies, il n'est possible d'établir une comparaison exacte de l'évolution des loyers de logements LCAP avec celle d'unités ne relevant pas de la LCAP que de manière approximative. Les indications suivantes permettent cependant d'estimer sommairement l'évolution des loyers abaissés à la base:
 - Une comparaison de l'évolution du loyer abaissé à la base d'un logement construit en 1975 avec l'indice des loyers fait apparaître une augmentation extrêmement modérée du loyer du logement LCAP (cf. tableau 9-3). Il faut toutefois tenir compte du fait que l'on retient toujours des logements plus récents et donc plus onéreux pour la détermination du prix, ce qui hausse nettement l'indice des loyers, alors que l'évolution observée du loyer abaissé à la base concerne un logement de l'année 1975.
 - Si l'on considère un logement construit en 1975, le tableau 9-3 montre que, malgré une augmentation notable, la réduction initiale permet au loyer abaissé à la base de rester, en 1994, inférieur au loyer couvrant les coûts calculé selon le modèle du droit de bail. La même constatation s'impose pour des logements LCAP plus récents, comme p. ex. des années 1981, 1985, 1989 ou 1991.

Malgré certaines restrictions d'ordre méthodique, les comparaisons effectuées permettent de partir du constat que, depuis 1975, l'augmentation des loyers abaissés à la base a suivi un cours plus modéré que l'évolution du salaire nominal, de l'indice des loyers ou des loyers couvrant les coûts basés sur le droit de bail. Ainsi, les logements abaissés à la base sont à affecter au segment des logements à prix avantageux, non seulement dans la période suivant immédiatement l'investissement, mais également au cours des années suivantes. Jusqu'à présent au moins, la LCAP permet de contribuer durablement à l'élargissement de l'offre de logements à prix modéré.

Il est difficile de prévoir l'évolution que suivront les salaires et les loyers en Suisse. Quoiqu'il en soit, il faut partir du constat que la relation étroite qui liait jusqu'à présent l'évolution du salaire nominal au renchérissement n'aura plus la même force à l'avenir. Si les importants changements structurels intervenus dans l'économie et une dégradation éventuelle de la compétitivité de la place économique suisse devaient mener à une baisse de la prospérité. La capacité financière pour supporter les augmentations bisannuelles des loyers abaissés à la base pourrait, à son tour, être remise en question.

Graphique 9-3: Evolution des loyers dès 1975: Comparaison entre les loyers abaissés à la base, les loyers couvrant les coûts et l'indice des loyers



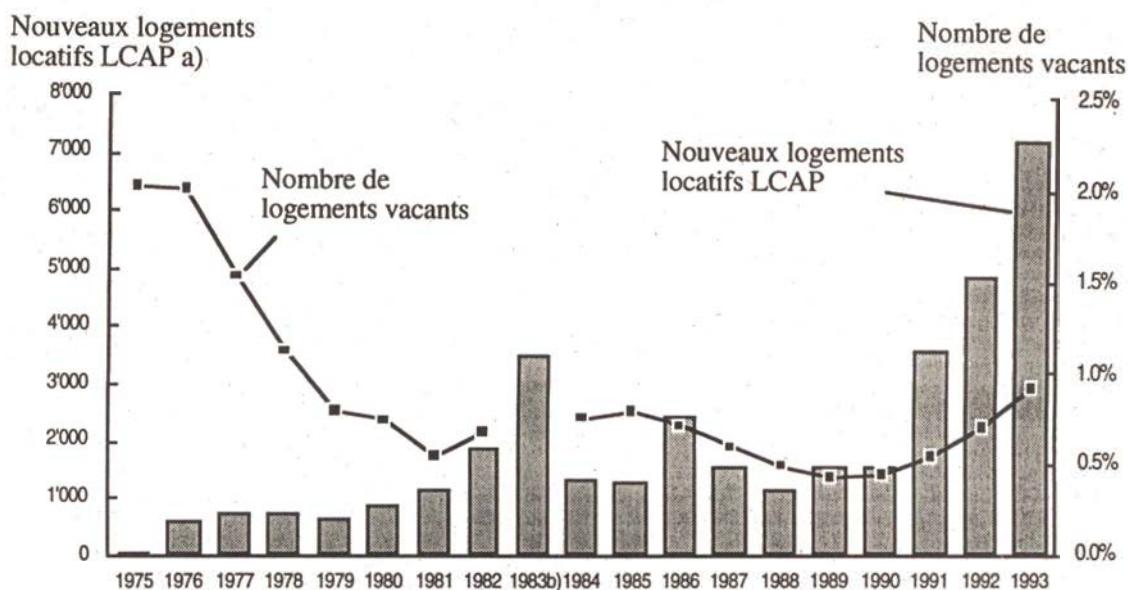
Dans la perspective de tels scénarios, la LCAP prévoit la possibilité de renoncer temporairement aux hausses périodiques des loyers abaissés à la base et, selon les circonstances, de remettre des avances de l'abaissement de base encore dues après 30 ans¹⁵. Même s'il devenait nécessaire de verser non seulement des aides à la personne, mais également des contributions à fonds perdu comme aides à l'objet, le modèle de l'abaissement de base de la LCAP est nettement meilleur¹⁶ - des points de vue financier et politique - aux précédents systèmes d'encouragement de la Confédération et aux autres concepts d'aide développés à l'étranger. En effet, les interventions de l'Etat sur le marché restent, par comparaison, insignifiantes dans le modèle LCAP. Alors qu'avant 1975, l'encouragement à la construction de logements de la Confédération se traduisait par des avances d'intérêts sur le capital qui étaient versées pour des logements particuliers, la LCAP ne prévoit de contributions à fonds perdu liées à l'objet que dans des circonstances très particulières et seulement après 30 ans. Cela serait le cas si les hausses de loyers du système d'abaissement de base devenaient insupportables pour le locataire sur une moyenne de plusieurs années.

15 Art. 40 LCAP et art. 21 O LCAP.

16 Ceci ne constitue aucune déclaration sur les effets des précédents encouragements de la Confédération à la construction de logements.

9.2 Réduction des goulets d'étranglement temporaires que traverse l'offre de logements locatifs?¹⁷

Graphique 9-4: Nouveaux logements locatifs LCAP et taux de logements vacants au cours des années^{a)}



a) La date déterminante est celle de la décision d'octroi de l'aide fédérale.

b) Aucun recensement des logements vacants n'a été effectué en 1983.

Source: Diagramme BHP d'après des données de l'OFL et d'après l'ANNUAIRE STATISTIQUE DE LA SUISSE, div. années.

Quelle est la contribution de la LCAP à la réduction des goulets d'étranglement temporaires qui sévissent dans l'offre de logements locatifs? Selon l'année considérée, le nombre de nouveaux logements encouragés a considérablement varié. La graphique 9-4 montre clairement que dans les années avec un taux de logements vacants particulièrement bas - au début et vers la fin des années quatre-vingt -, le nombre de nouveaux logements encouragés reste peu important. Toutefois, après des années à faible taux de logements vacants l'on remarque à chaque fois une augmentation de l'activité d'encouragement.

17

La présente étude n'a pas pour thème d'évaluer les effets des mesures de politique conjoncturelle de la Confédération qui ont été maintes fois liées à l'application de la LCAP. L'exemple le plus récent est celui de l'arrêté fédéral du 19 mars 1993 concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements et de constructions rurales.

Comme cela a été expliqué dans le chapitre 7.4, les investisseurs ne recourent pas à la LCAP lorsqu'il y a des goulets d'étranglement sur le marché des logements locatifs. En revanche, ils demandent fortement cette aide lorsque les conditions-cadre sur les marchés des capitaux et des logements locatifs le requièrent pour la réalisation de projets. Ceci a été le cas, dans des proportions particulièrement importantes, de 1991 à la fin de la période de l'enquête en 1993. Les principales causes de la forte demande d'aide LCAP au cours de cette période sont la pratique réservée et orientée sur le rendement menée par les banques en matière de prêts hypothécaires, ainsi que les différences particulièrement marquées entre les loyers couvrant les coûts des nouvelles constructions et les loyers initiaux effectivement réalisables. La part des nouveaux logements construits avec la LCAP s'est élevée à quelque 19 pour cent de tous les nouveaux logements locatifs dans la moyenne des années 1991 à 1993 (moyenne des années 1975 à 1993: 7%), bien que la situation sur le marché des logements locatifs se soit nettement détendue au cours de ces trois années. Ces derniers temps essentiellement, la LCAP a largement contribué à empêcher la formation de goulets d'étranglement (supplémentaires) sur le marché des logements locatifs. Selon le chapitre 7, l'encouragement LCAP a presque toujours été nécessaire à la réalisation des projets envisagés. Il faut cependant retenir que, souvent, l'aide fédérale seule ne suffit pas pour que des investisseurs potentiels s'engagent de manière ciblée dans la construction de logements lorsque le marché du locatif traverse un goulet d'étranglement. Selon les circonstances, seuls font exception les maîtres d'ouvrage (p. ex. des coopératives de construction de logements) qui, en raison de la spécificité de leurs objectifs, n'investissent exclusivement que dans la construction de logements.

La contribution de la LCAP à diminuer les goulets d'étranglement temporaires a été partiellement limitée par les crédits-cadre disponibles de la Confédération. Cette précarité des moyens a eu pour conséquence de ne pas pouvoir répondre positivement à toutes les demandes de projets méritant un encouragement, en particulier entre 1982 et 1985, mais également au cours de la seconde moitié de la décennie quatre-vingt. Depuis le début de l'année 1995, de contingents cantonaux sont réapparus pour les prestations d'aide.

9.3 Réduction des goulets d'étranglement régionaux dans l'offre de logements locatifs?

Le tableau 9-5 présente la répartition par canton des constructions, des rénovations et des achats encouragés avec la LCAP jusqu'en 1993. Les logements locatifs LCAP sont particulièrement nombreux dans les cantons suivants: Zurich, Berne, Lucerne, Fribourg, St. Gall, Tessin, Vaud. Ces sept cantons comptent plus de 60 pour cent de tous les logements LCAP.

Tableau 9-5: Logements locatifs au bénéfice de l'aide LCAP, par canton

Canton	Logements encouragés (1975-1993) ^{a)}		Part du canton au total des logements locatifs en Suisse ^{b)} (1990)
	Nombre	Part au total de tous les logements encouragés	
ZH	5'834	11.4%	21.3%
BE	4'391	8.6%	13.5%
LU	3'835	7.5%	4.5%
UR	72	0.1%	0.3%
SZ	855	1.7%	1.2%
OW	149	0.3%	0.3%
NW	165	0.3%	0.4%
GL	203	0.4%	0.4%
ZG	1'006	2.0%	1.2%
FR	5'541	10.8%	2.4%
SO	1'609	3.1%	2.8%
BS	1'632	3.2%	4.7%
BL	936	1.8%	3.1%
SH	388	0.8%	1.0%
AR	528	1.0%	0.6%
AI	134	0.3%	0.1%
SG	4'596	9.0%	5.7%
GR	1'153	2.3%	1.9%
AG	2'801	5.5%	5.7%
TG	2'400	4.7%	2.5%
TI	4'034	7.9%	3.7%
VD	3'296	6.4%	9.7%
VS	2'324	4.5%	2.0%
NE	2'240	4.4%	2.7%
GE	363	0.7%	7.6%
JU	809	1.6%	0.6%
Schweiz	51'294 ^{c)}	100.0%	100.0% (=1'861'704)

a) La date est celle de la décision d'octroi de l'aide fédérale. Pour des raisons techniques TED, il n'est pas possible de calculer le nombre total des logements ou des projets encouragés. Selon les données de l'OFL, les valeurs indiquées correspondent à 90% au moins du volume global des encouragements.

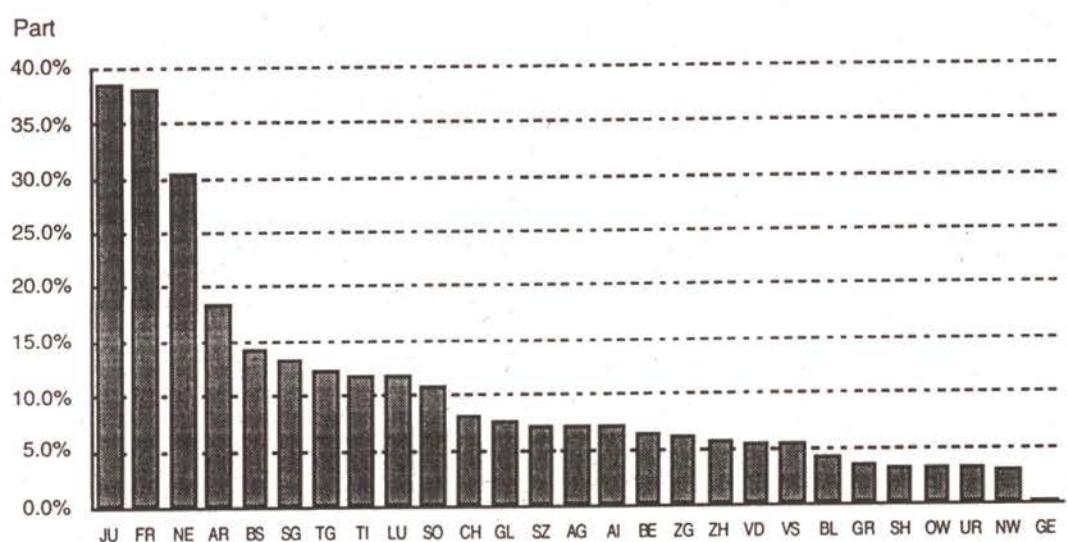
b) Logements occupés par des locataires ou des coopérateurs selon le recensement des bâtiments et des logements 1990.

c) Les 2'825 logements Locacasa ne sont pas compris.

Sources: Représentation BHP selon des données de l'OFL et selon L'ANNUAIRE STATISTIQUE DE LA SUISSE 1994, p. 224

La répartition des logements LCAP par canton se différencie sensiblement de celle des logements locatifs pour l'ensemble de la Suisse (cf. tableau 9-5). Dans la comparaison, le nombre des logements LCAP semble élevé dans les cantons de Fribourg, d'Appenzell Rhodes intérieures, du Tessin, du Valais et du Jura alors que les cantons d'Uri et de Genève comptent extrêmement peu de logements LCAP par rapport à leur parc respectif de logements locatifs.

Graphique 9-6: Part des logements locatifs au bénéfice de la LCAP au total des nouveaux logements locatifs construits dans le canton (1975-1992)



Source: Calculs BHP selon des données de l'OFL et de l'Office fédéral de la statistique

Quelles sont les causes de cette répartition spatiale spécifique des logements LCAP? La ventilation cantonale est-elle le résultat d'une compensation des disparités régionales dans l'offre de logements locatifs grâce à la LCAP, au sens des objectifs d'encouragement à la construction de logements?

Dans le graphique 9-6, les cantons sont rangés selon leur part de logements locatifs LCAP entre 1975 et 1992 par rapport au total des nouveaux logements locatifs construits dans le canton durant cette période. Une comparaison avec les taux cantonaux de logements vacants montre que les cantons présentant les taux d'encouragement les plus élevés ne peuvent, en aucun cas, être désignés comme régions dont le marché du logement est particulièrement tendu. Il est vrai que le nombre absolu de logements LCAP est important dans certains cantons qui ont des goulets d'étranglement. Toutefois, des cantons tels que Zoug, Bâle-Campagne ou Zurich, dont le taux de logements vacants est toujours inférieur à la moyenne nationale, présentent des taux d'encouragement comparativement bas. Ainsi, la LCAP n'a donné, jusqu'à présent, aucune impulsion ciblée pour éliminer les disparités

régionales dans l'offre de logements locatifs. Les possibilités offertes par les instruments d'encouragement se limitent à refuser des projets dont le besoin n'est pas établi (cf. chapitre 3.22). "Etant donné que, dans la période considérée, un besoin de logements à prix avantageux existait dans toutes les régions du pays, ... l'activité régionale en matière d'encouragement dépend en premier lieu du nombre de demandes présentées ..." (GURTNER 1992, p. 429).

Les disparités régionales dans l'offre de logements locatifs ne sont pas à l'origine des différences de taux d'encouragement dans les divers cantons (cf. graphique 9-6); d'autres motifs sont déterminants:

- **Importance des coopératives de construction de logements:** La construction de logements par des coopératives revêt une importance très contrastée selon les divers cantons. Elles ont très souvent recours aux prestations d'aide LCAP, les cantons dans lesquels les maîtres d'ouvrage coopérateurs sont fortement représentés devraient, par analogie, présenter des taux d'encouragement élevés.
- **Encouragement cantonal à la construction de logements:** Divers cantons disposent de leurs propres mesures d'encouragement à la construction de logements, ceci parfois depuis de nombreuses années ou plusieurs décennies. Certains cantons ont élaboré de véritables lois complémentaires à la LCAP. D'autres possèdent des instruments d'encouragement que l'on peut demander isolément ou combinés aux prestations LCAP. Un troisième groupe de cantons a institué des mesures qui ne sont pas compatibles - ou le sont depuis peu - avec l'aide fédérale (cf. chapitre 3.3).

L'importance des mesures d'encouragement cantonales explique, à deux égards, la fréquence des projets LCAP:

- Les cantons ayant développé leur propre politique d'encouragement disposent, en général, d'un service cantonal qui aide les investisseurs potentiels. Dans tous les cantons examinés en détail, les investisseurs reçoivent des informations et des conseils tant sur les prestations d'aide du canton que sur celles de la Confédération. Ceci explique les taux d'encouragement LCAP comparativement élevés¹⁸.

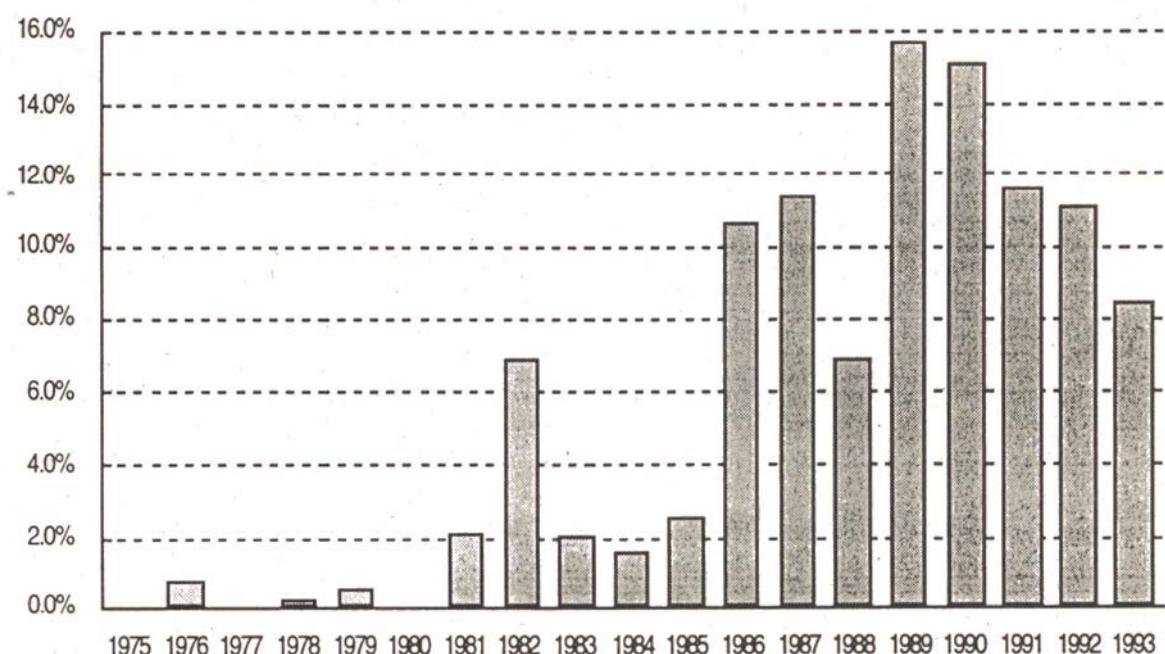
18

Font exception, les cantons disposant de mesures d'encouragement incompatibles avec la LCAP (p. ex. le canton de Bâle-Campagne jusqu'en 1990) ou beaucoup plus développées que l'aide fédérale et pouvant être accordées indépendamment de la LCAP (p. ex. le canton de Genève).

- Du couplage des prestations d'encouragement cantonales avec les aides LCAP résulte un ensemble de mesures qui s'avère nettement plus attractif pour les investisseurs que l'aide fédérale seule. Les projets d'investissement examinés en détail le confirment (cf. chapitre 7.6). Les aides cantonales ont joué un rôle décisif dans la réalisation, sous la forme envisagée, de la moitié des projets environ pour lesquels des prestations cantonales étaient disponibles. Ainsi, dans les régions qui offrent une combinaison intéressante d'aides fédérales et cantonales, les prestations LCAP devraient être souvent demandées dans des circonstances similaires.

En prenant l'exemple du Tessin, l'importance de la politique cantonale en matière de construction de logements pour la demande d'aides LCAP se confirme de manière frappante. En 1986, le canton du Tessin a mis en vigueur une loi qui a entraîné un net regain d'attractivité pour la combinaison des aides fédérale et cantonale à la construction de logements. Ceci, lié au développement adéquat des activités promotionnelles et consultatives de l'office cantonal, a mené dès 1987 - selon le graphique 9-7 - à un net accroissement de la part représentée par le canton du Tessin au total des projets LCAP réalisés en Suisse.

Graphique 9-7: Part du canton du Tessin au total des projets de logements locatifs LCAP réalisés dans toute la Suisse (1975-1993)^{a)}



a) La date déterminante est celle de la décision de l'octroi de l'aide fédérale

Source: Calculs BHP selon des données de l'OFL.

Documentation utilisée

ALBERS, M./HENZ, A./JAKOB, U. (1988): Des habitations pour différents types de ménages, Bulletin du logement, volume 43, Berne.

ANGELINI, T./GURTNER, P. (1987): Marché et politique du logement en Suisse - Rétrospective et prévisions, Bulletin du logement, volume 5, Berne,

ARENDS, M./KELLERHALS SPITZ, A./MÄCHLER T. (1990): Groupes défavorisés sur le marché du logement, Problèmes et mesures, Bulletin du logement, volume 45, Berne.

BAUR, R. (1992): Die Hypothekarzinserhöhungen und die Wohnkosten, Rapports de travail sur le logement, Cahier 25, Berne.

OFQC {Office fédéral des questions conjoncturelles} (1991): Teuerung bei Inlandgütern, Vorabstudie über Wohnungsmiete und Mieterschutzbestimmungen, Studie Nr. 14, Berne.

OFS {Office fédéral de la statistique} (div. années): Annuaire statistique de la Suisse, Berne.

OFS {Office fédéral de la statistique} (1990): Recensement des logements vacants, Berne.

OFS {Office fédéral de la statistique} (1993): Enquête suisse sur la population active (ESPA), Berne.

CONSEIL FÉDÉRAL (1973): Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la loi fédérale encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (Loi encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements) du 17 septembre 1973, Berne.

CONSEIL FÉDÉRAL (1975): Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à des mesures visant à combattre le fléchissement de l'emploi et des revenus du 30 avril 1975, Berne.

CONSEIL FÉDÉRAL (1981): Message concernant un crédit de programme pour la construction de logements du 21 octobre 1981, Berne.

CONSEIL FÉDÉRAL (1982): Message concernant des crédits de programme pour l'encouragement de la construction et de l'accès à la propriété de logements du 13 décembre 1982, Berne.

CONSEIL FÉDÉRAL (1983): Message relatif à des mesures visant au renforcement de l'économie suisse du 31 janvier 1983, Berne.

CONSEIL FÉDÉRAL (1985): Message concernant des crédits de programme pour l'encouragement de la construction et de l'accès à la propriété de logements du 20 février 1985, Berne.

CONSEIL FÉDÉRAL (1990): Message concernant des crédits de programme pour l'encouragement de la construction et de l'accès à la propriété de logements du 10 décembre 1990, Berne.

CONSEIL FÉDÉRAL (1992): Message concernant des crédits de programme pour l'encouragement de la construction et de l'accès à la propriété de logements du 8 avril 1992, Berne.

OFL {Office fédéral du logement} (1986): Evaluation de logements - Système d'évaluation de logements (SEL), Bulletin du logement, volume 35, Berne.

OFL {Office fédéral du logement} (1989): Principes de l'Office fédéral du logement, Berne.

OFL {Office fédéral du logement} (1990): Bulletin d'information, n° 2/1990, Berne.

OFL {Office fédéral du logement} (1992): Service de consultation en faveur des maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique (Notice explicative), Berne.

OFL {Office fédéral du logement} (1992): Maîtres d'ouvrage et organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique (Notice explicative), Berne.

OFL {Office fédéral du logement} (1992): Annexe technique pour les logements locatifs (Notice explicative), Berne.

OFL {Office fédéral du logement} (1993): Notice explicative et questionnaire relatifs à l'acquisition avec l'aide fédérale de réserves de terrains pour la construction de logements, Berne.

OFL {Office fédéral du logement} (1993): Aide fédérale en matière d'équipement de terrains pour la construction de logements (Notice explicative), Berne.

OFL {Office fédéral du logement} (1993): Les éléments essentiels de la loi encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP) (Notice explicative), Berne.

OFL {Office fédéral du logement} (1994): Construction et rénovation de logements locatifs avec l'aide fédérale (Notice explicative), Berne.

EGW {Centrale d'émission pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique} (sans année de référence): Vademecum pour la participation à un emprunt, Berne.

COMMISSION FÉDÉRALE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS (1979): Rapport de la Commission fédérale pour la construction de logements dont le mandat qui lui a été remis par décision du 20 décembre consistait en l'examen des activités et de l'organisation de l'Office fédéral du logement, Berne.

COMMISSION FÉDÉRALE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS (1991): Rapport de la Commission pour la construction de logements concernant des mesures en matière de politique du logement, cahier 22, Berne.

FARAGO, P./HAGER, A./PANCHAUD, C. (1993): Comportement des investisseurs sur le marché immobilier du logement, Bulletin du logement, volume 54, Berne.

GERHEUSER, F./HERTIG, H.-R./PELLI, C. (1984): Loyer et revenu 1983, Les coûts du logement pour les locataires suisses, Bulletin du logement, volume 30, Berne.

GERHEUSER, F./SARTORIS, E. (1988): Nouveaux aspects du logement en Suisse - Résultats du microrecensement 1986, Bulletin du logement, volume 40, Berne.

GESELLSCHAFT ZUR FÖRDERUNG DER SCHWEIZERISCHEN WIRTSCHAFT (1994): Zahlenspiegel der Schweiz, Ausgabe 1993/94, Zürich.

GUGGENHEIM, T. (1991): Wohnungsmarkt - aktuelle Lage, Dans: La Vie économique 3/91, p. 8-14, Berne.

GURTNER, P. (1973): Alternativmodelle der Wohnbauförderung, BULLETIN DU LOGEMENT 24d, Berne.

GURTNER, P. (1991): Schwerpunkte und Konsequenzen der Forschungstätigkeit, Referat gehalten an der Medienkonferenz Wohnforschung vom 6. September 1991 in Aarau (Manuscrit).

GURTNER, P. (1992): Die Förderung des Wohnungsbaus, In: Institut de recherches économiques et régionales {IRER} (1992): Subventionen und Controlling, Unterlagen zu Bildungsveranstaltungen des Eidgenössischen Personalamtes, Neuchâtel.

GURTNER, P. (1994): Die Wohnbautätigkeit der Schweiz 1993, Dans: La Vie économique 8/94, p. 57-63, Berne.

HEGETSCHWEILER, R. (sans année de référence): Zur Situation auf dem Wohnungsmarkt, Hauseigentümer-Verband Zürich, Zürich.

- HESS, W. (1991): Begrüssungsworte zur FWW-Medienkonferenz vom 6. September 1991 in Aarau (Manuscrit).
- HÜBSCHLE, J./HERBST, M./ECKERLE, K. (1984): Comportement des investisseurs sur le marché suisse du logement - Sous l'aspect des caractères spécifiques aux groupes sociaux et aux régions, Bulletin du logement, volume 31, Berne.
- KOENIG B.H. (1991): Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger EGW, Referat gehalten an der Delegiertenversammlung 1991 des Schweizerischen Verbandes für Wohnungswesen in Freiburg (Manuscrit).
- KUSTER-LANGFORD J. (1989): Wohnbaulandpreise im Umland von Zürich, Eine empirische Untersuchung der räumlichen Preisunterschiede unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen der kommunalen Nutzungsplanung und Baulandpolitik, Zürich.
- KUSTER J.-P. (ohne Jahr): Wir gründen eine Wohnbaugenossenschaft, Schweizerischer Mieterinnen- und Mieterverband.
- NIGG, F. (1992): EGW zum Dritten, In: das Wohnen 11/92, S. 5, Zürich.
- PATTON, M. Q. (1990): Qualitative Evaluation and Research Methods, Newbury Park.
- SCHULZ, H.-R./MUGGLI, C./HÜBSCHLE J. (1993): Wohneigentumsförderung durch den Bund, Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG), Bulletin du logement, volume 55, Berne..
- SBV {Schweizerischer Baumeisterverband} (1992): Schweizerische Bauwirtschaft in Zahlen, Ausgabe 1992, Zürich.
- STATISTISCHES AMT DES KANTONS ZÜRICH (1994): Statistische Berichte des Kantons Zürich, 2/1994.
- USAL {Union suisse pour l'amélioration du logement} (1983): Die Beurteilung von Baurechtszinsen für genossenschaftliche Wohnbauten, Merkblattreihe de l'USAL, Zurich.
- USAL {Union suisse pour l'amélioration du logement} (1992): Zinsgünstige Finanzierung von Wohnbauten mit Anleihensquoten der EGW, Merkblattreihe de l'USAL, Zurich.
- USAL {Union suisse pour l'amélioration du logement}(1993): Darlehen des SVW, Merkblattreihe de l'USAL, Zurich.
- USAL {Union suisse pour l'amélioration du logement} (1993): Zinsgünstige Finanzierung von Wohnbauten mit Anleihensquoten der EGW, Merkblattreihe de l'USAL, Zurich.

WACHTER, D. (1993): Bodenmarktpolitik, Sozioökonomische Forschungen Band 28, Berne.

Lois, ordonnances

LOI FÉDÉRALE ENCOURAGEANT LA CONSTRUCTION ET L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DE LOGEMENTS, du 4 octobre 1974.

ORDONNANCE RELATIVE À L'AIDE FÉDÉRALE DESTINÉE À LA RÉNOVATION DE LOGEMENTS EXISTANTS, du 5 mai 1976.

ORDONNANCE RELATIVE AUX LIMITES DE REVENU ET DE FORTUNE POUR LES ABAISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES RELATIFS À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS, du 20 octobre 1989, ainsi que les modifications du 9 janvier 1992.

ORDONNANCE CONCERNANT LE COÛT DE CONSTRUCTION DES NOUVEAUX LOGEMENTS, DU 17décembre 1986, ainsi que les modifications du 7 novembre 1991..

ORDONNANCE CONCERNANT LA SURFACE NETTE HABITABLE, LE NOMBRE ET LA DIMENSION DES PIÈCES (PROGRAMME), L'AMÉNAGEMENT DE LA CUISINE ET L'ÉQUIPEMENT SANITAIRE, du 12 mai 1989.

ORDONNANCE RELATIVE À LA LOI FÉDÉRALE ENCOURAGEANT LA CONSTRUCTION ET L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ DE LOGEMENTS, du 30 novembre 1981, ainsi que les modifications du 22 décembre 1986 et du 21 novembre 1990.

Annexes

Annexe A: Aides en matière d'équipement

A1. Objectifs

Dans le cadre des efforts visant à l'amélioration des bases générales de la construction de logements, la Confédération peut, sur la base de la LCAP, soutenir financièrement l'équipement de terrains pour la construction de logements. Cette mesure a pour objectifs

- de réduire d'éventuels goulets d'étranglement régionaux dans l'offre de terrains à bâtir, et
- d'exercer un effet modérateur sur le niveau du prix des terrains à bâtir par l'accroissement de l'offre de ces terrains déjà équipés (CONSEIL FEDERAL 1973, p. 7).

Les aides en matière d'équipement ont toujours joué un rôle mineur dans l'exécution pratique de la LCAP (cf. chapitre A3). Cependant, les dispositions du droit régissant l'équipement - qui figurent également dans la LCAP - ont revêtu une certaine importance dans les années septante notamment, quand on ne disposait encore d'aucune disposition en matière d'aménagement du territoire au niveau fédéral. Le droit régissant l'équipement dans la LCAP a partiellement servi de base pour l'élaboration des dispositions cantonales et communales d'aménagement du territoire. Le droit régissant l'équipement dans la LCAP n'a pas réussi toutefois à s'imposer sur un large front. Il se limite aux terrains destinés à la construction de logements ce qui est insuffisant pour l'aménagement au plan national.

A2. Instruments et mesures

L'aide en matière d'équipement selon la LCAP¹ comprend

- le cautionnement de prêts
- l'octroi d'une contribution unique au service de l'intérêt du prêt²

¹ Art. 12-20 LCAP; art. 1-4a O LCAP.

² Lorsque l'intérêt du prêt est de 5%, la participation au service des intérêts s'élève à 12.5 pour cent du montant des équipements donnant droit à une subvention. Pour tout autre niveau du taux d'intérêt, la participation est adaptée en proportion.

Les bénéficiaires potentiels des aides en matière d'équipement sont: les collectivités de droit public (p. ex. les communes), les entreprises juridiquement indépendantes qui procèdent à des équipements en vertu de dispositions de droit public, ainsi que les maîtres d'ouvrage et les organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique s'ils ont assumé par contrat des obligations d'équipement en vertu de dispositions de droit public ou avec l'accord des autorités compétentes.

Ces aides ne peuvent être accordées que pour l'équipement de terrains destinés à la construction de logements. Il n'est pas obligatoire que les bâtiments d'habitation qui auront été construits relèvent ensuite de la LCAP. Certaines conséquences en résultent cependant quant à l'étendue de l'aide. Pour la construction de logements avec l'aide des pouvoirs publics, le coût global de l'équipement (général et de raccordement) entre en ligne de compte dans le calcul de la participation au service des intérêts. Dans la construction de logements sans l'aide des pouvoirs publics, seuls 50% de ces coûts sont retenus (OFL - NOTICE EXPLICATIVE "AIDE FÉDÉRALE EN MATIÈRE D'EQUIPEMENT DE TERRAINS POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS", p. 2).

Pour pouvoir bénéficier de l'aide en matière d'équipement, l'investisseur potentiel doit déposer la demande correspondante à l'organe cantonal compétent. Cette demande doit être accompagnée, en particulier, d'un plan d'ensemble, d'un devis, de données sur le financement ainsi que d'autres informations sur les dimensions et l'affectation du secteur à équiper. L'office cantonal contrôle la conformité de ces indications avec les prescriptions existantes en matière de planification et de construction; il transmet ensuite la demande à l'OFL accompagnée de ses observations sur le dossier. L'OFL décide d'octroyer l'aide, sans procéder à d'autres vérifications de détail, dans la mesure où l'équipement concerne une zone importante et qu'il est prévu de construire des immeubles locatifs ou des maisons familiales en habitat groupé.

A3. Indications concernant l'application des aides en matière d'équipement

Depuis l'introduction de la LCAP, une aide à l'équipement a été accordée dans 215 cas, ce qui représente une contribution à l'équipement de plus de 6 millions de m² (état: 31.12.1993). Dans la majorité des cas (70%), l'aide à l'équipement a été demandée par les communes. Les demandes émanant de particuliers représentent 20%, les 10% restants revenant à d'autres collectivités de droit public et à des institutions d'utilité publique.

On constate dans l'ensemble que, malgré les participations au service des intérêts, les aides en matière d'équipement sont relativement peu demandées³, ce pour les raisons suivantes:

- Les aides en matière d'équipement n'entrent en ligne de compte que pour de grandes zones prévues pour la construction d'immeubles locatifs ou des lotissements de maisons familiales (en habitat groupé).
- L'OFL suppose qu'il existe fréquemment une certaine lacune dans l'information relative aux aides à l'équipement aussi bien du côté des investisseurs que de celui des organes cantonaux qui assurent le conseil.

Dans la pratique, les aides en matière d'équipement prennent, presque sans exception, la forme de contributions au service des intérêts. Les cautionnements revêtent peu d'importance, vu que la plupart du temps l'aide est demandée par des institutions de droit public qui dépendent peu d'une caution fédérale. Seul environ un cinquième du peu d'investisseurs privés ayant recouru à l'aide à l'équipement a demandé un cautionnement.

³ Cela se remarque également dans le fait que des investisseurs de plusieurs cantons n'ont jamais demandé l'aide à l'équipement.

Annexe B: Acquisition de réserves de terrains

B1. Objectifs

En relation avec les efforts tendant à améliorer les conditions générales de la construction de logements, la LCAP permet de soutenir l'acquisition de réserves de terrains destinés à la construction de logements. L'investisseur pouvant être encouragé reçoit ainsi une possibilité ou une facilité pour acquérir le terrain à bâtir nécessaire à son projet déjà dans une première phase du processus de planification.

B2. Instruments et mesures

Afin d'encourager l'acquisition de réserves de terrains pour la construction de logements, la Confédération peut, selon le type de prêt LCAP, cautionner jusqu'à 50 pour cent au maximum du coût total d'acquisition du terrain⁴. L'aide fédérale pose normalement comme condition préalable une part de capital propre de 5 pour cent. Les cautionnements peuvent également s'étendre, durant les premières années, aux intérêts du capital emprunté⁵. La durée du cautionnement est en règle générale de 3 ans avec la possibilité d'être prolongée chaque fois d'une année dans des cas dûment justifiés⁶. En principe, cette aide n'est accordée qu'à des collectivités de droit public ainsi qu'à des maîtres d'ouvrage et à des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique. Normalement, seules les acquisitions de biens-fonds situés dans des secteurs à bâtir réservés à la construction de logements peuvent recevoir cet encouragement. Il n'y a pas d'obligation à soumettre plus tard les bâtiments construits à la LCAP.

Lorsqu'un investisseur souhaite demander les prestations de l'aide fédérale pour l'acquisition de terrains, il doit présenter à l'OFL une demande détaillée qui comprend des indications sur la qualité du terrain à bâtir, les modifications prévisibles des caractéristiques du lieu d'implantation, ainsi que sur le prix du terrain. Pour déterminer si une acquisition de réserves de terrains peut faire l'objet de l'aide fédérale, l'OFL s'appuie, aujourd'hui, essentiellement sur des modèles de calcul TED qui se fondent sur l'analyse du lieu d'implantation, de l'utilisation et de la valeur du terrain (méthode SNL) (cf. chapitre 6.11).

⁴ Art. 21-24 LCAP; art. 5-7 O LCAP.

⁵ Les expériences faites par l'OFL montrent que cela est particulièrement important pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, vu que ces derniers disposent souvent de liquidités restreintes.

⁶ OFL - NOTICE EXPLICATIVE ET QUESTIONNAIRES RELATIFS A L'ACQUISITION AVEC L'AIDE FÉDÉRALE DE RÉSERVES DE TERRAINS POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS, p. 1.

B3. Indications concernant l'application de l'aide à l'acquisition de réserves de terrains

Entre 1975 et le début 1994⁷, au moins 170 achats de terrain représentant un volume total de plus d'un million de m² ont bénéficié d'un encouragement⁸. Ainsi, l'aide à l'acquisition de réserves de terrains ne revêt qu'une importance secondaire parmi l'ensemble des mesures LCAP. En comparaison, le nombre des acquisitions de réserves de terrains bénéficiant d'un encouragement est élevé depuis la fin des années quatre-vingt, ce qui ne devrait pas être étranger à la politique restrictive de plusieurs banques en matière de charge hypothécaire. Etant donné la difficulté à prévoir les évolutions (de prix) sur le marché du terrain à bâtir, l'OFL envisage une pratique d'encouragement plus retenue dans le futur.

7 Jour du recensement: 23.2.1994.

8 Les achats de parcelles à bâtir, sur lesquelles des projets LCAP ont été réalisés ultérieurement, ne sont pas compris dans ce chiffre.

Annexe C: Etude du marché et recherche dans le secteur de la construction de logements

C1. Objectifs et thèmes principaux

En relation avec les efforts tendant à améliorer les bases générales de la construction de logements, la Confédération peut encourager les études de marché et la recherche dans ce domaine⁹. "On a en effet reconnu qu'il n'est possible d'atteindre les objectifs visés (par la LCAP) ... que si l'on parvient à améliorer notamment les dispositions légales qui régissent le marché locatif." (CONSEIL FÉDÉRAL 1973, p. 24 f.).

Parmi les vastes sujets, l'étude du marché du logement et la recherche en matière de construction, la Commission de recherche pour le logement fixe des objectifs principaux orientés sur divers problèmes dans le cadre de programmes de recherche s'étendant sur plusieurs années. "Alors que vers la fin des années septante il était surtout question d'encouragement à la propriété, de rénovation de logements et d'économie d'énergie, au début de la décennie quatre-vingt, la nouvelle pénurie dans l'offre de logements a causé le retour au premier plan des enquêtes de marché, de la question des locataires et des modèles de participation. Parallèlement, des questions sur la qualité, les nouvelles formes de construction et d'habitat ainsi que les conséquences de changements structurels dans la demande ont régulièrement fait l'objet de discussions. Récemment, se sont ajoutés à ces questions les problèmes liés à la rénovation des grands ensembles d'habitation et à la menace croissante sur l'approvisionnement en logements destinés aux groupes de population défavorisés, ce danger faisant suite aux importantes augmentations des coûts." (GURTNER 1991, p. 2). La présente évaluation des mesures, visant à augmenter l'offre de logements locatifs à prix avantageux, constitue également un élément de l'étude du marché et de la recherche en matière de construction.

Sur l'ensemble des thèmes traités, les projets de recherche s'étendent des enquêtes empiriques aux analyses et aux prévisions, au travers de propositions destinées à résoudre les problèmes décelés, jusqu'à la présentation de modèles ou de manuels dont l'objectif est de faciliter la transposition pratique des résultats de la recherche (cf. OFL 1989, p. 5; HESS 1991, p. 2; GURTNER 1991, p. 2-8).

⁹ Art. 25-30 LCAP; art. 8-12 O LCAP.

C2. Résultats des activités de recherche

Depuis les années septante, la recherche portant sur le marché du logement et la construction dispose annuellement de 750'000.- fr. en moyenne (HESS 1991, p. 3). Les résultats des multiples travaux de recherche sont illustrés dans les 57 volumes du Bulletin du logement de l'OFL ainsi que dans les 30 Rapports de travail sur le logement (état fin 1993).

Corrélativement à leurs divers objectifs, les travaux de recherche peuvent être regroupés comme suit (cf. également GURTNER 1991, p. 3-8):

- Des enquêtes, analyses et prévisions sur des questions et des évolutions d'importance centrale pour la politique du marché du logement (p. ex. analyses de la structure et du développement du marché du logement et du comportement des investisseurs, prévisions des futurs besoins en matière de logement, analyses de la situation de groupes défavorisés sur le marché du logement)
- Des discussions concernant des ébauches de solutions aux problèmes qui ont été décelés en matière de politique du marché du logement (p. ex. aménagement local et procédure d'octroi du permis de construire, financement de la propriété de logements, alternatives de financement dans la construction de logements, loyers libres)
- Des aides en matière de planification et instruments d'appréciation destinés aux investisseurs, aux architectes et aux concepteurs (p. ex. manuel d'évaluation rapide des coûts de remise en état de l'habitat, système d'évaluation de la qualité du logement)
- Des guides juridiques et organisationnels concernant l'initiative personnelle et la participation des habitants à la construction de logements (p. ex. manuel et rapports sur des expériences de participation des habitants)
- Concept pour l'amélioration de la qualité du logement ainsi que pour la réalisation de nouvelles formes de logement et d'habitat (p. ex. aides en matière de planification pour la mise à disposition d'une offre flexible de logements, mesures visant à l'amélioration qualitative des grands ensembles d'habitation)
- Evaluations de l'efficacité de diverses mesures de la LCAP

Les travaux, menés dans le domaine de la recherche sur le marché du logement et de la construction, ont permis à maintes reprises de développer des projets-pilotes pour de nouvelles formes de logement et d'habitat et d'établir des critères dans le domaine technico-architectonique, qui ont été retenus avec intérêt bien au-delà de la LCAP.

Annexe D: Prêts du fonds de roulement

Dans le cadre de la LCAP¹⁰, toute une série de prestations d'encouragement spéciales est à la disposition des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, car leurs activités sont une contribution importante et durable à l'augmentation de l'offre (cf. chapitre 3.21). Les moyens d'encouragement engagés sont des participations de la Confédération au capital de maîtres d'ouvrage d'utilité publique, des prêts liés à l'objet et des prêts du fonds de roulement¹¹. Les explications suivantes se limitent aux prêts du fonds de roulement qui est, du point de vue du volume de l'aide, le plus important de ces instruments.

D1. Objectifs et fonctions des prêts du fonds de roulement

La Confédération met à la disposition des organisations faîtières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique des prêts à des conditions particulièrement avantageuses. Alors qu'autrefois des prêts étaient accordés en partie francs d'intérêts, le taux d'intérêt en 1994 se situe aux environs de 2 1/2 pour cent. En octroyant ces prêts, la Confédération poursuit un double objectif:

- Les organisations faîtières doivent être placées en situation de faciliter, par des prêts à intérêts avantageux, le financement de projets des coopératives affiliées s'occupant de construction de logements. L'intérêt demandé aux coopératives de construction de logements se situe, en général, 1 pour cent en-dessous du taux d'intérêt hypothécaire appliqué par les banques cantonales.
- Dans l'esprit d'une privatisation de certaines tâches administratives, les organisations faîtières doivent recevoir une base financière qui leur permet d'assumer certaines activités dans le domaine du logement:
 - la gestion et le contrôle des prêts du fonds de roulement
 - des tâches organisationnelles en relation avec la Centrale d'émission pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique (cf. annexe E) ainsi qu'avec le bonus à l'investissement¹².

¹⁰ La Centrale d'émission pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique est également importante (cf. annexe E), mais elle ne repose pas sur la LCAP du point de vue formel.

¹¹ Art. 51 LCAP; art. 57-59 O LCAP.

¹² Arrêté fédéral du 19 mars 1993 concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements et de constructions rurales.

- de nombreuses tâches d'information dans le cadre du service de consultation.

Les moyens financiers destinés à ces tâches proviennent de la différence entre les recettes d'intérêt issues des prêts aux coopératives de construction de logements et celles des intérêts à verser à la Confédération pour alimenter le fonds.

D2. Indications concernant l'importance et l'engagement des prêts du fonds de roulement

Jusqu'à fin 1992, la Confédération a octroyé des prêts, pour un montant d'environ 130 millions de francs, destinés à alimenter les fonds de roulement des diverses organisations faîtières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique.

Chaque organisation faîtière dispose de ses propres lignes directrices concernant l'octroi de prêts du fonds de roulement à ses membres de coopérateurs, de moyens administratifs pour le traitement des demandes de prêts et pour la gestion des moyens financiers du fonds. L'OFL est représenté dans ces assemblées. En outre, des conventions existent entre l'OFL et les organisations faîtières pour l'engagement des moyens financiers du fonds de roulement. Ceux-ci doivent être engagés en priorité pour les constructions nouvelles, sans que le montant du prêt n'excède toutefois 25'000.-- fr. par logement.

Illustration D-1: Utilisation des prêts du fonds de roulement (1976-1992)

Acquisition de réserves de terrain	438'510 m ²
Equipement de terrains à bâtrir	41'709 m ²
Achats de logements locatifs dans des immeubles anciens	794 logements
Construction de logements locatifs	5'966 logements
Rénovation de logements locatifs	9'762 logements

Source: Représentation BHP selon des données de l'OFL

Comme le montre l'illustration D-1, les moyens du fonds de roulement sont engagés pour des buts très divers. On ne sait pas exactement dans quelle mesure il s'agit, parmi les 16'522 logements encouragés, d'unités qui relèvent également de l'abaissement de base LCAP. Selon les estimations des organisations faîtières interrogées, cette proportion devrait nettement excéder 50 pour cent.

Annexe E: Centrale d'émission pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique (EGW)

E1. Objectifs

Depuis sa création en 1990, la Centrale d'émission pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique a pour objectif de permettre aux divers maîtres d'ouvrage et organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique d'accéder directement au marché des capitaux par la titrisation de prêts hypothécaires. On doit ainsi aider, selon les possibilités, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique à se procurer des moyens financiers à intérêts avantageux. De même, l'on doit atténuer les conséquences des variations du taux hypothécaire par une meilleure prévisibilité des charges d'intérêts (USAL 1992, p. 1-3; KOENIG 1991, p. 1-4).

E2. Fonctionnement de l'EGW¹³

L'EGW est une coopérative qui émet des emprunts obligataires (ou d'autres instruments de financement) en son propre nom, mais sur la demande et pour le compte de ses membres¹⁴. Lorsqu'un maître d'ouvrage d'utilité publique souhaite le financement partiel d'un investissement par l'intermédiaire de l'EGW, il doit présenter une demande de quote-part de participation auprès de la commission de contrôle de l'EGW. En général, 30 pour cent du coût de revient peut, au maximum, être financé par l'intermédiaire de l'EGW. Lorsqu'un important "paquet" de demandes approuvées pour des quotes-parts de participation est réuni au secrétariat de l'EGW, celui-ci le transmet à l'OFL qui établit un document de caution fédérale pour le pool d'émission concerné, à l'intention des créanciers. C'est alors que commence le mandat du secrétariat de l'EGW, à savoir de placer les quotes-parts sur le marché des capitaux à des conditions avantageuses pour ses membres, ce que les garanties¹⁵ apportées devraient rendre possible.

13 Exposé selon KOENIG (1991), USAL (1992), Nigg (1992), ainsi que d'après des données de l'OFL.

14 Les membres sont composés de maîtres d'ouvrage et d'organisations de la construction de logements d'utilité publique.

15 Les garanties pour des emprunts EGW se présentent sous la forme

- de titres de créances ou de gages immobiliers sur les objets financés par l'emprunt
- de la responsabilité des coopérateurs en tant que membres de l'EGW
- du cautionnement de la Confédération

E3. Indications concernant l'importance et les conditions des emprunts émis jusqu'à présent par l'EGW

Entre 1991 et 1994, l'EGW a émis sept emprunts obligataires représentant un montant total de 684.8 millions de francs. Les taux d'intérêts s'orientent d'après les conditions du marché des capitaux, au moment de l'émission:

- Première série	1991	à	6 1/2%
- Deuxième série	1992	à	6 3/4%
- Troisième série	1992	à	6 1/2%
- Quatrième série	1993	à	5%
- Cinquième série	1993	à	4 1/2%
- Sixième série	1993	à	4 3/8%
- Septième série	1994	à	5 3/8%

Les frais effectifs, à la charge des maîtres d'ouvrage, sont d'environ 0.3 pour cent supérieurs au taux d'intérêt de chaque emprunt.

Selon les estimations de l'Union suisse pour l'amélioration du logement (USAL), les financements réalisés par l'intermédiaire de l'EGW auraient présenté, dans la période considérée de 1982 à 1992, des intérêts nettement plus avantageux que les financements conventionnels par le biais d'hypothèques. On ne peut faire de prévisions fiables sur la manière dont se présentera la situation dans l'avenir. "Sous la réserve mentionnée, les milieux spécialisés sont d'avis - d'après les opinions exprimées - que les quotes-parts aux emprunts (financements par l'intermédiaire de l'EGW) devraient conserver des charges d'intérêts plus faibles, également dans le futur. Et cela avant tout lorsqu'une coopérative réalise une combinaison savante avec plusieurs quotes-parts d'emprunt (de séries différentes) en ce qui concerne les conditions et la date d'échéance" (USAL 1992, p. 3).

Annexe F: Documents utilisés pour mener les enquêtes empiriques

Annexe F1: Membres du groupe d'accompagnement

Monsieur M. Cavalieri	Directeur de l'Office financier du logement (canton de Genève)
Monsieur R. Engler	Conseiller national(canton d'Appenzell Rhodes Intérieures)
Monsieur Dr. P. Gurtner	Directeur de l'Office fédéral du logement
Monsieur Dr. E. Hauri	Chef de l'état-major de direction de l'Office fédéral du logement
Monsieur Dr. P. Jardini	Direttore della Divisione dell'azione sociale (canton du Tessin)
Monsieur Dr. R. Muheim	Vorsteher Abteilung Wohnungswesen, Kantonales Amt für wirtschaftliche Entwicklung (canton de Berne)
Monsieur Dr. F. Nigg	Directeur de l'Union suisse pour l'amélioration du logement
Monsieur E. Noger	c + n caprez + noger management ag, St. Gall
Monsieur D. Rosset	Architecte dipl. EPFZ-SIA, Atelier d'architecture, Fribourg
Monsieur B. Wermelinger	Direktor Luzerner Kantonalbank

Annexe F2: Offices cantonaux, organisations faîtières et banques ayant été interrogés

Monsieur R. Baranzelli	Secrétaire de l'Association suisse des coopératives d'habitation radicales
Madame R. Brand	Collaboratrice à l'Office fédéral du logement
Monsieur Ph. Dietler	Mitglied der Geschäftsleitung der Solothurner Kantonalbank und Leiter der Abteilung für Restrukturierungen der Solothurner Kantonalbank
Monsieur P. Dunand	Adjoint au Service du logement (canton de Vaud).
Madame U. Faes	Chef de section à l'Office fédéral du logement
Monsieur H. Forster	Mitglied des Kaders, Abteilung für Restrukturierungen der Solothurner Kantonalbank
Monsieur R. Furrer	Vorsteher Zentralstelle für Wohnungsbau (canton de Lucerne)
Madame G. Gostelli	Bureau cantonal du logement (canton de Neuchâtel)
Monsieur Dr. P. Gurtner	Directeur à l'Office fédéral du logement
Monsieur Dr. E. Hauri	Chef de l'état-major de direction de l'Office fédéral du logement
Monsieur K. Hug	Abteilungsleiter Wohnungsbau, Baudepartement des Kantons St. Gallen
Monsieur F. Hostettler	Adjunkt Hochbauamt des Kantons Solothurn
Monsieur Dr. P. Jardini	Direttore della Divisione dell'azione sociale (canton du Tessin)
Monsieur Dr. T. Keller	Vorsteher Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (canton de Bâle-Campagne)
Monsieur Dr. F. Nigg	Directeur de l'Union suisse pour l'amélioration du logement
Monsieur J. Ribaux	Directeur suppléant de l'Office fédéral du logement
Monsieur B. Schmid	Chef du Service du logement (canton de Vaud)
Monsieur R. Schmidlin	Abteilungsleiter Zentralstelle für Wohnungsbau (canton de Lucerne)
Monsieur A. Sieber	Stellvertretender Abteilungsleiter Wohnungsbau, Baudepartement des Kantons St. Gallen

Monsieur M. Walliser	Abteilungsleiter Subventionsbüro, Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (canton de Bâle-Campagne)
Monsieur W. Wasser	Administrateur du fonds de l'Union suisse pour l'amélioration du logement
Monsieur O. Wenger	Collaborateur à l'Office fédéral du logement
Monsieur B. Wermelinger	Direktor Luzerner Kantonalbank
Monsieur Dr. A. Willi	Président de l'Association suisse des coopératives d'habitation radicales

Annexe F3: Questionnaires

Questionnaire pour les interviews personnelles

Communauté de travail BHP/IPSO

Evaluation de l'encouragement de la construction de logements par la Confédération dans le cadre de la LCAP

Guide pour les interviews

avec des investisseurs qui ont réalisé de nouvelles constructions avec le soutien de la LCAP

A Introduction

Expliquer brièvement le projet d'analyse des effets LCAP.

B Données concernant l'investisseur

Plusieurs données concernant l'investisseur sont déjà connues, car contenues dans les dossiers de l'OFL. Des informations additionnelles peuvent être obtenues avant l'entretien entre autres en étudiant les rapports annuels, les statuts ou toute autre documentation de l'entreprise. L'investisseur est à interroger pour obtenir les informations supplémentaires nécessaires concernant les objectifs, les conditions cadre et les activités.

1. Combien de propriétés/d'appartements possède votre ...?
2. Depuis quand est-ce-que votre ... est active sur le marché des appartements à usage locatif?
3. *Les raisons pour un engagement dans la construction d'appartement à usage locatif dépendent énormément du type d'investisseur (caisse de retraite ≠ entreprise de construction ≠ coopérative!) Indépendamment de la LCAP, il s'agit de saisir la stratégie et le concept de l'investisseur dans le domaine immobilier.*
Quels objectifs poursuivez-vous avec la construction d'appartements en location? Quelles conséquences en découlent en ce qui concerne le lieu, le type, le volume des investissements? *Questions plus approfondies selon le type d'investisseur.*
4. Comment le processus de décision a-t-il lieu dans votre Comment les compétences sont-elles réparties? *S'enquérir de la position et des compétences de l'interlocuteur.*

C. Données concernant l'histoire du projet

Les questions ci-après sont à poser en se basant sur un projet déterminé sélectionné à l'avance. Si nécessaire, l'interviewer peut rappeler de manière appropriée les conditions en vigueur à cette période là sur les marché des capitaux, des terrains et des appartements en location. Si vous avez la possibilité de discuter de plusieurs projets avec l'investisseur, les catalogues de questions C et D sont à répéter de façon adéquate.

Diverses informations concernant l'histoirz du projet peuvent être tirées par l'interviewer des dossiers de l'OFL avant l'entrevue. Malgré cela, toutes les phases importantes de l'histoire du projet doivent être récapitulées durant l'entretien. Le thème de la LCAP devrait, dans la mesure du possible, être mis sur le tapis par l'investisseur durant les questions du bloc C (questions 5 - 19). Après la question 18, il faut qu'il ait été clairement établi dans quelle phase du projet l'idée a surgi de construire avec le soutien de la LCAP, quelles prestations de la LCAP ont été sollicitées et pour quelles raisons.

5. Comment l'idée de considérer ce projet de construction de logements a-t-elle vu le jour?
Qui ou qu'est-ce-qui en a été l'instigateur?
6. Objectifs concrets? Commande concrète?
Compléter selon le projet:
-> 6A: Réalisation voulue d'une nouvelle construction/colonie résidentielle/forme de logement ou, le cas échéant, processus de planification?
7. Une fois que l'objectif/la commande était fixée, comment s'est déroulée la planification des investissements? Quels conditions ont été posées à l'architecte en ce qui concerne le concept architectonique et le cadre financier? L'architecte a-t-il présenté un (avant-)projet à l'investisseur?
Vérifier tout particulièrement si l'investisseur cite des conditions de base ayant à voir avec la LCAP. S'il ne mentionne aucunement la LCAP:
-> 7A: une subvention dans le cadre de la LCAP requiert le respect d'exigences techniques minimales ainsi que de coûts maximums. Avez-vous posé des conditions de la sorte à votre architecte?
-> 7B: L'architecte a-t-il attiré votre attention sur les possibilités et les exigences de la LCAP?

8. Un projet de construction de logements présuppose un terrain adéquat ... Comment avez-vous trouvé le terrain?
 - Achat (Prix? Conditions posées par le vendeur?)
 - Prise en charge avec le droit de construction (Intérêt? Conditions?)
 - déjà en possession du terrain depuis longtemps

La question est intéressante dans la mesure où les octroyeurs du droit de construction ou vendeurs du terrain (par ex. les communes) peuvent poser la construction dans le cadre de la LCAP entre autres comme condition pour la vente ou l'octroi du droit de construction.
9. Quelles réflexions ont été déterminantes lors de la planification du concept architectonique?
Vérifier en particulier si on accordé de l'importance aux exigences de la LCAP (grandeur, aménagement, appartements pour personnes âgées, etc.; coûts). Si aucune mention de la LCAP n'est faite:
--> 9A: une subvention dans le cadre de la LCAP presuppose le respect de certaines limites en ce qui concerne les coûts de construction. Quelle a été la signification de ces limites de coûts pour votre projet?
Effet sur les coûts de construction éventuels? Effet sur les coûts du terrain?
cf art. 51 - 52 de l'ordonnance LCAP
cf art. 2 de l'Ordonnance concernant les coûts de construction
cf Annexe technique pour les logements en location
--> 9B: *Coûts de l'investissement = coûts de construction + coûts du terrain. Outre les coûts de construction, les coûts du terrain et de l'investissement en tant qu'ensemble sont également des critères à considérer. En dehors de l'art. 53 de l'Ordonnance LCAP, il n'existe aucune règle écrite à ce sujet. Règle interne de l'OFL: la part du terrain dans les coûts d'investissement doit être < ou = 20 %. A la fin des années 80, la proportion permise était un peu plus élevée. Il semblerait qu'une certaine importance est accordée au fait que les loyers qui en résultent correspondent à la moyenne locale!?*
Existait-il de la part de l'OFL des réserves en ce qui concerne le montant des coûts d'investissement?
Si oui, lesquelles? Ont-elles agi comme frein sur les coûts de construction?
Frein sur les coûts du terrain?

- > 9C: La LCAP prévoit des appartements avec une valeur locative "satisfaisante/bonne/excellente". L'évaluation est déterminée par le système d'évaluation des logements (SEL) de l'OFL.
- Connaissez-vous ce système d'évaluation des logements? Quel impact a-t-il eu sur votre projet? Quel standard d'appartements¹ avez-vous sélectionné pour votre projet? Raisons?
- cf art. 2 de l'Ordonnance concernant les coûts de construction
cf Système d'évaluation des logements de l'OFL (SEL)*
- > 9D: La LCAP requiert des appartements avec un nombre déterminé de pièces, des surfaces habitables minimales, des dimensions minimales et un aménagement minimal de la cuisine et de l'équipement sanitaire. Quelles conséquences cela a-t-il eu sur votre projet?
- cf Annexe technique pour les logements en location
cf Ordonnance concernant la surface nette habitable, le nombre et la dimension des pièces (programme), l'aménagement de la cuisine et l'équipement sanitaire*
- > 9E: Un des objectifs de la LCAP est la construction accrue d'appartements pour personnes âgées et invalides. De même, elle prévoit la construction accrue d'appartements pour des familles nombreuses. Conditions posées pour votre projet?
- cf art. 46 et 49 de l'Ordonnance LCAP*
- > 9F: La LCAP exige une isolation minimale des appartements contre le bruit, la chaleur et le froid. Quelles conséquences cela a-t-il eu sur votre projet?
- cf art. 50 de l'Ordonnance LCAP
cf Annexe technique pour les logements en location*
10. *Au cas où l'investisseur a reçu outre les subventions LCAP un soutien du canton:*
Outre les exigences de la LCAP, des conditions posées par le canton ont-elles également affecté votre projet (concept architectonique, coûts)?
Si nécessaire, poser une question supplémentaire appropriée. Le but est de connaître les effets nets de la LCAP!
11. Le projet a-t-il été modifié notablement
- après une clarification informelle auprès de l'OFL?
 - après un préexamen technique formel?
 - après la présentation de la requête?
- Tenir compte en particulier si les normes de la LCAP ont rendu nécessaire une adaptation du projet (exigences techniques, coûts). Si nécessaire, répéter les questions 9A- 9F (contenu, pas mot à mot)*
- > 11A: Les modifications ayant du être apportées au projet ont-elle mené à des problèmes de coordination en relation avec la procédure d'autorisation de la construction?
12. Le volume total de l'investissement (= coûts d'investissement)
se montait à Fr.
Dont pour le terrain Fr.
..... pour la construction Fr.
- Comment le financement a-t-il été réglé?
- Capital propre Fr.
 - 1^{re} hypothèque Fr.
 - 2^e hypothèque Fr.
 - *si cela était possible:* prêt du Fonds de roulement Fr.
 - *si cela était possible:* capitaux provenant d'emprunts de la Centrale d'émission pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique Fr.
 - *si cela était possible:* prêt/contribution à fonds perdu etc. du canton Fr.
 - Fr.
- Quelles possibilités d'obtention de capitaux de tiers ont été considérées? Quelles offres les banques ont-elles faites (Hypothèques avec intérêt échelonné, hypothèques à taux fixe, etc.)? Difficultés particulières rencontrées?

13. Dans le cas d'une 2e hypothèque avec cautionnement LCAP (information tirée du dossier auprès de l'OFL!). Selon le moment de l'investissement et la part du capital propre du volume total de l'investissement:

Soit: Etant donné votre part de capital propre, vous auriez certainement obtenu la 2e hypothèque sans cautionnement LCAP!

Pourquoi avoir eu besoin de ce cautionnement? Avantages de ce cautionnement (intérêt plus bas)? Qui a mis en oeuvre ce cautionnement?

Ou: Quelle importance le cautionnement LCAP a-t-il joué lors de la recherche de capitaux de tiers? Autres avantages du cautionnement (intérêt plus bas)?

14. Dans le cas d'un prêt du Fonds de roulement:

Quelles démarches ont été nécessaires pour vous procurer ce prêt du Fonds de roulement? Intérêt payable pour ce prêt?

15. Dans le cas de capitaux provenant d'emprunts de la Centrale d'émission pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique:

Quelles démarches ont été nécessaires pour vous procurer des capitaux d'emprunts de la Centrale d'émission pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique? Intérêt payable pour ces capitaux?

16. Dans le cas d'une contribution/d'un prêt à fonds perdu ... du Canton:

Importance de cette prestation cantonale par rapport au financement de l'ensemble du projet?

Questions éventuelles pour obtenir plus de précisions:

--> 16A: Comment le financement aurait-il été conçu si vous n'aviez pas reçu de prestation de la sorte du canton?

--> 16B: Conséquences sur la faisabilité resp. le type/le volume du projet dans le cas où vous n'auriez pas reçu de prestation de la sorte du canton?

17. Tiré du dossier: exemple de loyer pour un appartement de ... pièces

Loyer usuel dans le quartier: Fr.

Loyer couvrant les coûts: Fr.

Abaissement de base durant la 1ère année: Fr.

--> 17A: L'abaissement de base pour un appartement de ... pièces se monte à
Fr.
Quel segment de locataires vouliez-vous attirer avec cet appartement?

--> 17B: Le loyer couvrant les coûts pour un appartement de ... pièces se monte à
Fr.

Comment estimatez-vous les chances de louer cet appartement à ce prix-là? Quel segment de locataires un appartement à ce prix-là aurait-il attiré? Vouliez-vous attirer ce segment spécifique de locataires?

Poser évtl. la question critique si le loyer couvrant les coûts n'est pas plus élevé que le loyer usuel dans le quartier.

--> 17C: Raisons pour avoir sollicité l'abaissement de base?

(Adapter la question aux réponses à 17A et 17B!)

- Possibilité d'abaissements supplémentaires
- Reprise du modèle avec l'abaissement de base pour optimiser la louabilité
- Reprise du modèle avec l'abaissement de base pour assurer un rendement couvrant les coûts indépendamment de l'évolution de la protection des locataires?
- ...

18. Qui vous fournit les avances pour les abaissements de base?

- L'OFL (ou, le cas échéant, des banques en charge)
- Des tiers (selon l'art. ... de l'OFL; par ex. une caisse de retraite qui finance les avances pour les abaissements de base de son capital propre.)

19. Outre l'abaissement de base des loyers au départ ainsi que les cautionnements, un projet dans le cadre de la LCAP présente-t-il d'autres possibilités de réductions pour les locataires? Quel rôle jouent les abaissements supplémentaires pour vous en tant qu'investisseur?

Tenir compte tout spécialement de l'importance que l'investisseur attribue aux abaissements supplémentaires. Si nécessaire, poser les questions suivantes pour plus de précisions:

- > 19A: La possibilité d'octroyer des abaissements supplémentaires a-t-elle constitué un motif important pour construire dans le cadre de la LCAP?
- > 19B: Dans quelle mesure comptiez-vous également louer des appartements à des locataires aux revenus plus bas?

Adapter les questions selon les offres cantonales en matière d'abaissements supplémentaires à motivation socio-politique. L'objectif est de déterminer les effets nets des abaissements supplémentaires LCAP sur le comportement de l'investisseur.

Dans la deuxième partie du catalogue de questions C, il s'agit de poser des questions relatives au déroulement de l'examen des requêtes LCAP (mise en pratique de la LCAP).

20. Connaissiez-vous déjà l'existence de la LCAP avant de commencer à planifier votre projet?

21. D'où teniez-vous vos informations? Qui vous a conseillé en matière de LCAP?

- Office cantonal
- OFL
- Architecte
- Centres de conseil
-

22. Comment s'est passé le déroulement global de la procédure de requête LCAP?

- Rôle de l'office cantonal?
- Rôle de l'OFL?

23. Quels problèmes avez-vous du surmonter dans le déroulement de la procédure de requête LCAP? La réalisation du projet a-t-elle été retardée?

D Effets de la LCAP sur l'activité en matière d'investissement

En partant de la reconstruction de l'histoire du projet, les effets nets de la LCAP sont isolés et résumés, dans la mesure où cela est encore nécessaire, au moyen de

- questions précisant la procédure de prise de décision
- questions hypothétiques concernant la situation sans LCAP

24. Supposons que vous n'ayez pas reçu le soutien de la LCAP. Auriez-vous tout de même réalisé un projet de construction de logements sur le terrain en question?

Si oui:

- Type de projet? Grandeur et aménagement des appartements? Construction d'appartements pour personnes âgées etc.?
- A quel segment de locataires ces appartements auraient-ils été destinés? Niveau des loyers?
- Concept de financement? Réduction du projet pour pouvoir augmenter la part de capital propre en conséquence? Usage des instruments de financement spéciaux proposés par les banques (hypothèques à intérêt échelonné)?

Si non: pourquoi?

- Goulot d'étranglement financier?
- Problèmes pour louer à un prix couvrant les coûts? Quelles sont les possibilités offertes par les instruments de financement spéciaux des banques (hypothèque avec intérêt échelonné)?
- Risque de ne pas atteindre un rendement couvrant les coûts durant 25 à 30 ans sans l'abaissement de base?
- ...

25. *En partant des questions 9 et 11:*

Supposons que la LCAP ne fixe pas de conditions quant au standard d'aménagement minimal et aux coûts maximums.

Comment cela aurait-il changé les conditions de base pour votre projet?

Raisons?

- Appartements plus chers/meilleur marché?

- Modification de la grandeur et de l'aménagement des appartements?

-

26. En construisant dans le cadre de la LCAP, on est soumis au plan des charges de l'OFL. En même temps l'abaissement de base LCAP assure un rendement couvrant les coûts durant 25 - 30 ans.

Quelle importance ces deux éléments ont-il joué dans vos décisions?

Poser évtl. les questions suivantes pour obtenir des précisions:

- > 26A: La garantie d'un rendement couvrant les coûts a-t-elle exercé une influence positive sur la décision d'investir?

- > 26B: S'il n'y avait pas le contrôle des loyers, pratiqueriez-vous une autre politique en matière de loyers? Laquelle?

27. *Résumé interprétatif à établir par l'interviewer pour déterminer l'importance de chacun des éléments de la LCAP pour la réalisation du projet. Il faut différencier ces effets de ceux de conditions et de mesures éventuelles des cantons selon les questions 10, 12 et 16!*

- Possibilité de financement avec/sans cautionnement

- Possibilité de louer à un groupe cible avec/sans abaissement des loyers de départ

- Importance de l'abaissement supplémentaire pour atteindre la structure voulue de locataires

- Conditions posées au projet de construction (grandeur, aménagement, coût des appartements)

- Garantie d'un rendement couvrant les coûts durant 25 - 30 ans

E Effets de la LCAP dans la phase d'utilisation des appartements

Dans le cadre du questionnement des investisseurs, il s'agit dans la mesure du possible d'obtenir quelques indications sur la pratique locative, indications permettant de tirer des conclusions quant aux effets de la LCAP pour les locataires.

28. Quels sont les critères déterminants pour vous lors de la location d'appartements subventionnés par la LCAP?

29. Comment les locataires ou, le cas échéant, les personnes intéressées, sont-elles informées en ce qui concerne le plan de paiement et les possibilités d'un abaissement supplémentaire?

(Tenter de découvrir surtout si les locataires ayant droit à un abaissement supplémentaire sont les bienvenus).

30. Comment la structure des locataires s'est-elle modifiée au fil des années? Comment estimez-vous la louabilité future, une fois que la "phase de remboursement" pour l'abaissement de base débute?

31. On entend de diverses sources que la quote d'entretien est fixée trop bas dans la LCAP. Que pensez-vous de la hauteur de cette quote d'entretien?
(voir)

F Questions finales / Opinion générale de la LCAP

Lors des entretiens avec des investisseurs qui ont déjà réalisé plusieurs projets de construction avec la LCAP, il s'agit de discuter l'applicabilité des constatations faites pour un projet spécifique sur les déroulements et les effets de la LCAP de manière générale.

32. Effets caractéristiques dans le cas de types de projets diverses?

33. Effets caractéristiques à des périodes diverses?

34. Difficultés/pannes caractéristiques dans l'exécution?

Questionnaire pour l'enquête écrite auprès d'investisseurs

IPSO.

Sozialforschung
Zürichstrasse 98, 8600 Dübendorf
Telefon: 01 822 17 00, Fax: 01 822 24 01

Evaluation LCAP

**Enquête exhaustive écrite
auprès d'investisseurs
dans la construction
d'appartements locatifs LCAP**

Vos informations seront utilisées à des fins purement scientifiques et traitées avec toute la discréction de rigueur!

© 1994 by IPSO

1. Aperçu des constructions réalisées avec le soutien LCAP:

Si vous avez réalisé plus de 10 constructions, nous vous prions de bien vouloir photocopier cette page et d'énumérer également les autres constructions.

	<i>Année de la disposition LCAP</i>	<i>Nombre d'appartements</i>	<i>Localité-Canton</i>
1. Construction			
2. Construction			
3. Construction			
4. Construction			
5. Construction			
6. Construction			
7. Construction			
8. Construction			
9. Construction			
10. Construction			

2. D'où avez-vous appris l'existence de la LCAP?

Plusieurs réponses possibles

- Publications de l'OFL
- Manifestations/Conférences de spécialistes de l'OFL
- Contact/Communication directe d'un office cantonal
- Architecte, société immobilière, etc.
- Banque/Autre institution financière
- Connaissances/Collègues travaillant dans l'immobilier
- Association/Coopérative/Parti
- Connaissances/Collègues
- Médias (presse, radio, télévision)
- Autre source, notamment: _____

- 01
- 02
- 03
- 04
- 05
- 06
- 07
- 08
- 09
- 10

3. Quelles étaient les *raisons* les plus importantes dans votre cas pour solliciter le soutien LCAP?

Veuillez mettre une croix à 3 réponses au maximum

- La construction d'appartements locatifs à prix réduit 01
- La création de surface habitable pour des groupes sociaux défavorisés 02
- L'encouragement de nouveaux modèles d'habitations et de lotissements 03
- La garantie de la qualité de construction 04
- La location plus facile grâce à des loyers modérés 05
- Une évolution des loyers fixée d'office et ne pouvant pas être contestée dans le cadre du droit des locataires 06
- Les facilités de financement (par ex. le cautionnement) 07
- Le fait d'être libéré des décrets fédéraux d'urgence (période d'attente, prescriptions en matière d'investissement, limite de charge du nantissement immobilier) 08
- Les objectifs de la LCAP correspondent aux propres buts/lignes directrices/statuts 09
- Autre raison, notamment: _____ 10

4. La LCAP dispose de divers *instruments* qu'elle peut mettre en oeuvre pour atteindre ses objectifs. Nous les énumérons ci-après. De quel instrument avez-vous fait usage pour une construction, de quel autre pour plusieurs constructions et auquel n'avez-vous fait appel pour aucun de vos projets?

	<i>dans un seul cas</i>	<i>dans plusieurs cas</i>	<i>dans aucun cas</i>	<i>pas disponible pour nous</i>
- Cautionnement	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	
- Abaissement de base	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	
- Soutien des travaux de viabilisation	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
- Achat de terrain en réserve	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
- Prêts du Fonds de roulement (évent. prêt à un groupement)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

5. Avez-vous reçu pour une ou plusieurs de vos constructions, dans le cadre de la procédure d'examen de la requête (y compris un préexamen technique éventuel) par l'OFL, la réponse que les *exigences techniques minimales* pour un soutien LCAP n'étaient pas satisfaites?

- Oui, une fois 1
- Oui, plusieurs fois 2
- Non 3 ➔ passer à la question 6
- Ne saurais plus le dire aujourd'hui 4 ➔ passer à la question 6

SI OUI:

5a Dans quels domaines avez-vous procédé à des modifications pour cette raison?

Plusieurs réponses possibles

- Grandeur des appartements 1
- Nombre, dimensions et aménagement des pièces 2
- Isolation acoustique et thermique 3
- Construction adaptée à des handicapés 4
- Autres modifications 5

notamment: _____

6. Avez-vous reçu pour une ou plusieurs de vos constructions, dans le cadre de la procédure d'examen de la requête par l'OFL, la réponse que la *limite des coûts de construction* (frais de construction purs) avait été dépassée?

- Oui, une fois 1
- Oui, plusieurs fois 2
- Non 3 ➔ passer à la question 7
- Ne saurais plus le dire aujourd'hui 4 ➔ passer à la question 7

SI OUI:

6a Comment avez-vous réagi?

Plusieurs réponses possibles

- Réduction des coûts par une/des modification(s) du projet 1
- Réduction des coûts par l'adjudication des travaux à un prix inférieur 2
- Autre réaction, notamment: _____ 3

7. Avez-vous reçu pour une ou plusieurs de vos constructions, dans le cadre de la procédure d'examen de la requête par l'OFL, la réponse que les *coûts de l'investissement* (construction et terrain) étaient trop élevés en considération de la situation actuelle du marché (et cela bien que vous ayez respecté les limites officielles)?

- Oui, une fois 1
- Oui, plusieurs fois 2
- Non 3
- Ne saurais plus le dire aujourd'hui 4

8. Avez-vous constaté une certaine réserve ou un certain scepticisme en matière de LCAP de la part de la *banque* chargée du financement ?

- | | |
|-------------------------------------|----------------------------|
| Oui, une fois | <input type="checkbox"/> 1 |
| Oui, plusieurs fois | <input type="checkbox"/> 2 |
| Non | <input type="checkbox"/> 3 |
| Ne saurais plus le dire aujourd'hui | <input type="checkbox"/> 4 |
-

9. La Confédération ne fait pas de prescriptions quant à la *location* d'appartements avec abaissement de base. Vous en tenez-vous de vous même à certaines directives particulières (écrites ou non écrites) en ce qui concerne les segments de locataires auxquels vous louez de tels appartements?

- | | |
|-----|---|
| Oui | <input type="checkbox"/> 1 |
| Non | <input type="checkbox"/> 2 → passer à la question 10 |

SI OUI:

9a De quelles *catégories de la population* s'agit-il en premier lieu?

Veuillez mettre une croix à 2 réponses au maximum

- Familles avec enfants 1
 - Familles monoparentales 2
 - Personnes âgées 3
 - Personnes handicapées 4
 - Autres 5
- notamment: _____
-

10. Comment *informez-vous* les locatrices et locataires ou les personnes intéressées au sujet du plan des charges et des augmentations périodiques des loyers que celui-ci entraîne?

Plusieurs réponses possibles

- Lors de la publication de l'appartement à louer
- Lors d'un entretien personnel
- Dans le cadre du contrat de location
- Dans le cadre de communications spéciales (par ex. une feuille informative)
- En remettant le matériel officiel (OFL)
- En remettant le matériel fourni par l'office cantonal
- Cela dépend, varie d'un cas à l'autre
- Autrement, notamment: _____
- Pas du tout

- | |
|----------------------------|
| <input type="checkbox"/> 1 |
| <input type="checkbox"/> 2 |
| <input type="checkbox"/> 3 |
| <input type="checkbox"/> 4 |
| <input type="checkbox"/> 5 |
| <input type="checkbox"/> 6 |
| <input type="checkbox"/> 7 |
| <input type="checkbox"/> 8 |
| <input type="checkbox"/> 9 |
-

11. Est-ce-que vous comptez ou comptiez dans vos constructions (voir question 1) des appartements dont les locatrices et locataires bénéficient ou bénéficiaient d'un abaissement supplémentaire?

- | | |
|-----|---|
| Oui | <input type="checkbox"/> 1 |
| Non | <input type="checkbox"/> 2 → passer à la question 12 |

DANS LE CAS OÙ IL Y A (OU Y AVAIT) DES PERSONNES BENEFICIAINT DE L'ABAISSEMENT SUPPLEMENTAIRE:

11a Avez-vous cherché *consciemment* pour ces appartements des locatrices et locataires pouvant probablement bénéficier d'un abaissement supplémentaire?

- | | |
|-----|----------------------------|
| Oui | <input type="checkbox"/> 1 |
| Non | <input type="checkbox"/> 2 |

11b L'octroi par la Confédération d'un abaissement supplémentaire est soumis à certaines *prescriptions* relatives au revenu maximal et à la fortune des locataires. Avez-vous eu plus de mal à trouver des locatrices adéquates et locataires adéquats au cours des dernières 2 années en raison de ces prescriptions?

- | | |
|--|----------------------------|
| Oui | <input type="checkbox"/> 1 |
| Non | <input type="checkbox"/> 2 |
| Le problème ne s'est pas présenté
(par ex. aucun appartement ne s'est libéré) | <input type="checkbox"/> 3 |

11c Comment informez-vous les locatrices et locataires ou les personnes intéressées au sujet de la possibilité et des modalités d'un abaissement supplémentaire?

Plusieurs réponses possibles

- Lors de la publication de l'appartement à louer 1
- Lors d'un entretien personnel 2
- Dans le cadre du contrat de location 3
- Dans le cadre de communications spéciales (par ex. une feuille informative) 4
- En remettant le matériel officiel (OFL) 5
- En remettant le matériel fourni par l'office cantonal 6
- Autrement, notamment: _____ 7
- Pas du tout 8

12. Avez-vous connu des cas de locatrices et locataires ayant résilié le bail expressément à cause de l'augmentation des loyers selon le modèle LCAP?

- | | |
|-----|----------------------------|
| Oui | <input type="checkbox"/> 1 |
| Non | <input type="checkbox"/> 2 |

→ passer à la question 13

SI OUI:

12a Veuillez estimer le pourcentage d'appartements dans l'ensemble des constructions réalisées par vous (voir question 1) touché par de telles résiliations.

- | | |
|--------------|----------------------------|
| Moins de 5% | <input type="checkbox"/> 1 |
| env. 5%-10% | <input type="checkbox"/> 2 |
| env. 11%-25% | <input type="checkbox"/> 3 |
| plus de 25% | <input type="checkbox"/> 4 |

12b Le nombre de ces résiliations est-il resté plus ou moins du même ordre ces temps-ci que durant les années quatre-vingts, a-t-il augmenté par rapport au passé ou s'agit-il même d'un phénomène tout nouveau?

- | | |
|--|----------------------------|
| A peu près du même ordre que dans les années quatre-vingts | <input type="checkbox"/> 1 |
| A augmenté par rapport au passé | <input type="checkbox"/> 2 |
| C'est un phénomène tout nouveau pour nous | <input type="checkbox"/> 3 |
| Nous n'avons pas réalisé de constructions avec le soutien LCAP dans les années quatre-vingts | <input type="checkbox"/> 4 |

13. Comment jugeriez-vous dans l'ensemble *les expériences faites avec l'OFL* dans le cadre du déroulement des projets?

	<i>bonnes</i>	<i>satisfaisantes</i>	<i>ça va</i>	<i>insatisfaisantes</i>	<i>mauvaises</i>
- Contenu et clareté du matériel d'information	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
- Disponibilité des interlocuteurs/trices	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 6
- Disposition des interlocuteurs/trices à fournir des informations	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
- Compétence en la matière	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
- Transparence des procédures	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 6
- Transparence des décisions	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 6
- Flexibilité dans les limites des prescriptions légales	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 6

14. Comment jugeriez-vous dans l'ensemble *les expériences faites avec les offices cantonaux* dans le cadre du déroulement des projets?

	<i>bonnes</i>	<i>satisfaisantes</i>	<i>ça va</i>	<i>insatisfaisantes</i>	<i>mauvaises</i>
- Disponibilité des interlocuteurs/trices	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
- Disposition des interlocuteurs/trices à fournir des informations	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 6
- Compétence en la matière	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 6

15. Avez-vous demandé des prestations additionnelles du Canton?

- | | |
|---------------------|----------------------------|
| Oui, une fois | <input type="checkbox"/> 1 |
| Oui, plusieurs fois | <input type="checkbox"/> 2 |
| Non | <input type="checkbox"/> 3 |

16. Nous vous présentons maintenant quelques *affirmations concernant la LCAP* et vous prions de nous faire savoir, si vous êtes plutôt d'accord ou plutôt pas d'accord avec leur contenu.

d'accord pas d'accord

- La LCAP atteint son but qui est d'encourager activement la construction d'appartements de location à prix modéré. 1 2
 - L'OFL devrait informer les locataires et locatrices directement en ce qui concerne le modèle LCAP. 1 2
 - L'application de la LCAP est plus bureaucratique que nécessaire. 1 2
 - Les limites de revenus et de fortune pour le droit à l'abaissement supplémentaire sont fixées trop bas par rapport aux conditions de vie actuelles. 1 2
 - Il faudrait également créer pour les appartements avec un abaissement de base un règlement obligatoire prévoyant la location à des groupes sociaux défavorisés. 1 2
 - L'abaissement supplémentaire devrait être versé directement aux locataires. 1 2
 - Il ne faudrait promouvoir dans le cadre de la LCAP que la construction d'appartements au prix le plus avantageux possible. 1 2
 - Durant la phase de planification, le calcul du coût maximal autorisé de l'investissement n'est pas assez transparent pour l'investisseur (par ex. l'estimation des loyers usuels dans la région). 1 2
 - Les prescriptions actuelles en ce qui concerne le nombre, les dimensions et l'aménagement minimal des pièces devraient être complétées par un maximum permis en vue de limiter le standard de l'aménagement intérieur. 1 2
 - Les cantons devraient soutenir plus activement l'application de la LCAP (par ex. en informant ou en donnant conseil). 1 2
 - Le contrôle concernant l'observation des limites de revenus et de fortune des bénéficiaires d'un abaissement supplémentaire devrait être effectué de manière plus conséquente. 1 2

17. Veuillez indiquer à quel *type d'investisseur* vous appartenez:

Particulier

Coopérative de construction de logements

Fondation/Association

Maître d'ouvrages d'utilité publique au sens des directives OFL

Société immobilière/fiduciaire ou similaire

Caisse de retraite

Autre investisseur institutionnel

Autre personne juridique (bureau d'architecture, entreprise de construction ou similaire)

Administration publique (commune)

Autre, notamment:

- 01
- 02
- 03
- 04
- 05
- 06
- 07
- 08
- 09
- 10

18. Pour conclure, souhaitez-vous ajouter quelque chose au sujet de la LCAP qui n'a pas été traité suffisamment dans ce questionnaire? A vous la parole.

Un grand merci
pour votre coopération!

Questionnaire pour l'enquête téléphonique auprès de locataires

Bonjour, c'est ... du Centre de Recherche IPSO à Genève. Nous faisons une enquête pour le compte de l'Office fédéral du logement.

VERIFIEZ SI LA PERSONNE EN LIGNE EST EN MESURE DE RENSEIGNER SUR L'ENSEMBLE DU MENAGE

(NE PAS INTERROGER DES ADOLESCENTS OU DES PERSONNES QUI N'HABITENT LA QUE PROVISOIEMENT OU DE TEMPS EN TEMPS)

PROCEDURE DE CONTACT

TEL #

NAME #

PLZ/ORT #

ADRESSE #

ID-NUMMER #

KANTON #

REGION #

GEMEINDE #

1. Combien d'adultes (20 ans et plus) habitent dans votre ménage, vous y compris ?

Nombre d'adultes : #

2. Combien de ces adultes ont ...

(SI PERSONNE DANS UNE TRANCHE -> INTRODUIRE "0")

- 20-34 ans #
- 35-54 ans #
- 55-65 ans #
- plus de 65 ans #

3. Et combien de mineurs (moins de 20 ans) habitent dans votre ménage ?

Nombre de mineurs : #

PAS DE MINEURS = 0

4. Votre appartement a combien de pièces ?

SANS COMPTER CUISINE ET SALLE DE BAIN, ARRONDIR EN MOINS LORS DE DEMI-PIÈCES

Nombre de pièces : #

5. A votre avis, de combien de mètres carrés habitables est-ce-que vous disposez en tout ?

- Y COMPRIS CUISINE, SALLE DE BAIN, CORRIDOR, ETC.

Nombre de mètres carrés : #

SI NECESSAIRE : AIDEZ LA PERSONNE INTERROGEE A FAIRE UN CALCUL APPROXIMATIF !

6. Combien d'appartement compte la maison/l'immeuble dans lequel vous habitez ?

SI CE N'EST PAS CLAIR : ON ENTEND PAR LA LES APPARTEMENTS SITUÉS AU MÊME NUMÉRO ! (ESCALIER COMMUN)

Nombre d'appartements : #

7. Est-ce-que votre maison/votre immeuble fait partie d'un groupe/d'un pâté de maisons identiques ou similaires ?

(1) oui

(2) non

8. Combien de maisons/d'immeubles compte ce groupe/ce pâté ?

Nombre de maisons/d'immeubles : #

9. Quand la maison dans laquelle vous habitez a-t-elle été construite ?

Donnez l'année de construction ... (2-chiffres) 19#

AU CAS OU UNE REPONSE EXACTE N'EST PAS POSSIBLE, DETERMINER LA PERIODE :

- (2) avant 1970
- (3) 1970-1974
- (4) 1975-1979
- (5) 1980-1984
- (6) 1985-1989
- (7) 1990 et plus tard

#

10. En quelle année est-ce-que vous avez loué cet appartement ?

Année : # (2-chiffres)

11. A qui appartient l'appartement dans lequel vous habitez ?

SI LA PERSONNE N'A AUCUNE IDEE, LIRE EVENTUELLEMENT LES POSSIBILITES

- (1) Un/des privé(s), y compris une communauté hérititaire
- (2) Une coopérative pour la construction de logements
- (3) Une fondation/association
- (4) Une caisse de retraite/caisse de prévoyance pour le personnel
- (5) L'Etat (Commune, Canton, Confédération)
- (6) Autres (assurance, fonds immobilier, société de construction/immobilière, etc.)
- (7) Le Locataire ne connaît que le gérant/la gérante, pas le propriétaire
UNIQUEMENT EN CAS D'URGENCE!!! ESSAYER DE TROUVER LE PROPRIETAIRE

|#|
+---+

12. Comment est-ce-que vous avez trouvé cet appartement ?

- (1) Par annonce
- (2) Sur l'indication d'une connaissance/d'un parent
- (3) Sur l'indication du locataire précédent
- (4) Je suis membre d'une coopérative/d'une association
- (5) J'ai cherché consciemment un appartement à loyer réduit dans le cadre de la LCAP (WEG)
- (6) autres : ...

|# # # # # #

AUTRES : |#

13. Est-ce-que le loueur/le gérant a posé des conditions pour conclure le contrat de location en ce qui concerne le nombre minimal d'adultes ou d'enfants dans le ménage ?

- (1) OUI, en ce qui concerne les ADULTES
- (2) OUI, en ce qui concerne les ENFANTS
- (3) OUI, mais d'autres conditions ...
- (4) Non, pas de conditions

|# # # #

AUTRES : |#

14. Est-ce-que nous osons vous demander combien vous payez par mois pour le loyer ?

- SI DES DONNES EXACTES NE SONT PAS POSSIBLES, UNE ESTIMATION EST SOUHAITABLE.
- FRAIS ACCESSOIRES = CHAUFFAGE, ADMINISTRATION, CONCIERGE, ETC.

- 1. sans les frais accessoires : Fr. #
- 2. y compris les frais accessoires : Fr. #

15. Avez-vous payé un dépôt, acheté un titre de participation ou participé d'une autre façon financière à l'appartement ?
SI CE N'EST PAS CLAIR : MEME SI C'EST A PRÈS AVOIR LOUE L'APPARTEMENT

(1) Dépôt
(2) Titre de participation
(3) Autre engagement, lequel ...
(4) Pas d'engagement financier

AUTRE ? | #

16. A quel point - en somme - est-ce que vous aimez habiter dans votre appartement ?

(1) beaucoup
(2) assez
(3) pas particulièrement
(4) pas du tout

| # |

17. Qu'est-ce-qui vous plaît particulièrement ?

(1) La grandeur, l'espace disponible
(2) Le standard d'aménagement, le confort, le luxe (duplex, etc.)
(3) L'emplacement, l'environnement (ensOLEILLÉ, tranquille, bien approvisionné -bonne infrastructure)
(4) Loyer modéré
(5) Bonnes relations avec le loueur/le gérant .
(6) Bonnes relations avec les voisins
(7) autres ...

AUTRES ? | #

18. Qu'est-ce-qui vous déplaît ?

(1) Trop petit, étroit
(2) pas assez de confort/de luxe
(3) L'emplacement, l'environnement(bruyant/sombre/mal approvisionné/infrastruc-ture laissant à désirer
(4) Loyer (trop) élevé
(5) Mauvaises relations avec le loueur/le gérant
(6) Mauvaises relations avec les voisins
(7) autres ...

AUTRES ? | #

19. Si vous comparez votre loyer actuel à celui d'autres appartements similaires avec emplacement plus ou moins identique, trouvez-vous votre loyer plutôt moins élevé, à peu près égal, ou plutôt plus élevé ?

(1) plutôt moins élevé
(2) à peu près égal
(3) plutôt plus élevé

| # |

20. Est-ce-que vous avez la possibilité de donner votre avis en ce qui concerne l'administration et/ou l'entretien de la maison ou de la propriété dans laquelle vous habitez ?

(1) oui
(2) non

| # |

21. En quoi consiste cette possibilité ?

- (1) Organisation de la vie commune (salle de lessive, etc.)
- (2) Organisation et réalisation d'activités communautaires (fêtes, etc.)
- (3) Participation aux travaux d'entretien (nettoyer les escaliers, tondre, etc.)
- (4) Agencement d'espaces communautaires (escaliers, jardin, etc.)
- (5) Participer aux discussions pour les aménagements (chauffage, isolation, appareils)
- (6) Droit de codécision formel (ex: lors des assemblées de sociétaires)
- (7) autres ...

| # # # # # # #

AUTRES : | #

22. Et avec quelle fréquence faites-vous usage de ces possibilités ?

- (1) toujours
- (2) souvent
- (3) rarement
- (4) jamais

| # |
+---+

23. Nous avons maintenant quelques questions au sujet de la construction de logements à prix modéré. La Confédération soutient la construction de logements bon marché dans certaines conditions. Il arrive par exemple que les loyers soient abaissés au départ. Est-ce-que votre appartement a été subventionné de cette façon par la Confédération ?

- (1) oui
- (2) non
- (3) refuse de répondre
- (4) pas de réponse

| # |
+---+

24. Les détails de ce soutien de la Fédération sont réglés dans la loi fédérale encourageant la construction de logement (LCAP). Cette loi prévoit entre autres des augmentations périodiques du loyer, pour rembourser les abaissements. Est-ce-que vous avez été touché(e) ces 2 dernières années par une telle augmentation de loyer ?

- (1) oui
- (2) non
- (3) refuse de répondre
- (4) pas de réponse

| # |
+---+

25. Pouvez-vous nous dire de combien votre loyer a été augmenté ?

Le loyer a augmenté de Fr. #

26. Etant donné la récession actuelle, avec les salaires qui souvent n'augmentent plus, cela peut poser des problèmes. Laquelle des constatations suivantes correspond le plus à votre cas ?

- (1) Jusqu'à présent, nous avons bien réussi à aborder l'augmentation de loyer
- (2) Nous avons dû nous restreindre un peu à cause de cela (vacances, repas à l'extérieur, ...)
- (3) Nous avons dû nous serrer la ceinture dans notre vie de tous les jours (habits, nourriture, et dépenses similaires)
- (4) Nous sommes à la recherche d'un autre appartement

| # |
+---+

27. Par ailleurs, la Confédération abaisse les loyers d'appartements dans lesquels habitent des personnes à faible revenu. Est-ce-que l'on a clarifié dans votre cas, si vous auriez droit à un tel abaissement supplémentaire ?

SI NECESSAIRE, EXPLIQUER : CELA A LIEU EN SIGNANT UN FORMULAIRE SPECIAL, PERMETTANT A L'OFFICE DES IMPOTS DE RENSEIGNER DES TIERS AU SUJET DE VOS REVENUS ET DE VOTRE FORTUNE. IL S'AGIT DE L' "ABAISSEMENT SUPPLEMENTAIRE".

- (1) oui
- (2) non
- (3) Je ne me souviens pas
- (4) refuse de répondre
- (5) pas de réponse

| # |
+---+

28. Qui en a pris l'initiative ?

- (1) La personne interrogée elle-même, respectivement un autre membre du ménage
- (2) Le loueur/le gérant
- (3) Un office (Confédération, Canton, Commune)
- (4) autres, ...

| # | | # |
+---+ +---+

29. D'où saviez-vous qu'il existait cette possibilité d'abaissement supplémentaire du loyer ?

- (1) Par des voisins
- (2) Par des connaissances/des parents
- (3) Par les médias (journaux, TV, radio)
- (4) Par le loueur/le gérant
- (5) Par communication directe d'un office (Confédération, Canton, Commune)
- (6) Par une publication d'un office (Confédération, Commune, Canton)
- (7) autres ...

| # # # # # # # #

AUTRES : | # |
+---+

30. Vous-souvenez-vous depuis combien d'année a eu lieu cette clarification ?

Depuis combien d'années... #

SI AUCUNE DATE NE PEUT ETRE CITEE, ESSAYEZ D'ESTIMER :

- (2) Avant la signature du contrat de location
- (3) Plus tard (après la signature du contrat de location)
- (4) Je ne me souviens pas

| # |
+---+

31. Avez-vous reçu l'abaissement supplémentaire, ou non ?

- (1) A reçu l'abaissement supplémentaire
- (2) N'A PAS RECU l'abaissement supplémentaire

| # |
+---+

32. L'abaissement supplémentaire est-il encore valable aujourd'hui ?

- (1) oui
- (2) non

| # |
+---+

+-----+
33. Lorsque l'abaissement supplémentaire ne s'appliquait plus, le loyer a soudainement augmenté. Avez-vous dû vous restreindre à cause de cela, ou vous avez pu compenser avec un revenu plus élevé ?

+-----+
(1) Nous avons dû nous restreindre

(2) Nous avons compensé l'augmentation avec un revenu plus élevé

(3) Je ne me souviens pas

+-----+
| # |
+---+

+-----+
34. A l'époque où vous avez emménagé dans cet appartement, est-ce que vous aviez cherché spécifiquement un appartement au loyer réduit par l'Etat ?

+-----+
(1) oui

(2) non

(3) J'habitais déjà dans l'appartement.

La subvention n'a eu lieu qu'après le changement de propriétaire (vente, achat) et/ou la rénovation.

+-----+
| # |
+---+

+-----+
35. Par qui avez-vous su qu'il existait des appartements subventionnés par l'Etat ?

+-----+
(1) par des voisins
(2) par des connaissances/des parents
(3) par des gens qui habitaient déjà dans un tel appartement
(4) par les médias(journaux,TV,radio)
(5) par le loueur/le gérant

+-----+
(6) par communication directe d'un office (Confédération, Canton, Commune)
(7) par une publication d'un office (Confédération, Canton, Commune)
(8) Autres ...

+-----+
#

AUTRES : +-----+
#

+-----+
36. Nous sommes arrivés à la fin de notre enquête. Il me faudrait encore quelques données statistiques pour le traitement des réponses.

Dans votre ménage, y-a-t'il uniquement des Suisses, uniquement des Etrangers, ou est-ce un ménage mixte ?

+-----+
(1) uniquement des Suisses

(2) uniquement des Etrangers

(3) mixte

+-----+
| # |
+---+

+-----+
37. Où habitez-vous ?

Est-ce dans ...

+-----+
(1) une grande ville de plus de 40'000 habitants

(2) une petite ville

(3) un village proche d'une ville (agglomération)

(4) un village à la campagne

+-----+
| # |
+---+

+-----+
38. Et dans quel genre de quartier habitez-vous ?

Est-ce dans ...

+-----+
(1) Le centre-ville / la vieille-ville

(2) Le centre du village

(3) Une zone résidentielle avec de grands blocs d'habitation

(4) Une zone mixte avec des maisons de location, des maisons de particuliers, éventuellement des ateliers/des industries

(5) Une zone isolée, dans la verdure

+-----+
| # |
+---+

39. Quel est le revenu principal de votre ménage ?

(1) Le revenu des salaires

(2) Le revenu des rentes (AVS, AI, Caisse de retraite, caisse-maladie, caisse-accidents, assistance sociale, allocations chômage, rentes complémentaires etc.)

(3) Aliments

(4) Le revenu sur la fortune (intérêts, titres, etc.)

(5) autres (bourses, etc.)

#

40. Quel membre de votre ménage contribue pour la plus grande partie au revenu ?

(1) La personne interrogée elle-même

(2) Le/la partenaire

(3) autre membre

41. Et quelle est sa (votre) position professionnelle ?

(1) employé(e), mais PAS dans un poste de CADRE

(2) employé(e), occupant un poste de CADRE

(3) Indépendant

#

42. A combien estimatez-vous le revenu total de votre ménage ?

C.-à-d. en additionnant tous les revenus des membres du ménage ?
(NET = APRES DEDUCTION AVS/CAISSE DE RETRAITE
REVENU NET PAR ANNEE !!
ETC., SANS ALLOCATIONS FAMILIALES

(1) La personne interrogée INDIQUE le revenu
(2) La personne interrogée REFUSE D'INDIQUER le revenu

INDIQUEZ LE REVENU NET ANNUEL EXACT: # Fr. CONTINUEZ AVEC 1: #

Si aucune réponse EXACTE n'est indiquée :

(1) jusqu'à 13'000 Francs (5) 52'001-65'000
(2) 13'001-26'000 (6) 65'001-78'000
(3) 26'001-39'000 (7) 78'001-130'000
(4) 39'001-52'000 (8) plus de 130'000

#

42. A combien estimatez-vous le revenu total de votre ménage ?

C.-à-d. en additionnant tous les revenus des membres du ménage ?
(BRUT = AVANT DEDUCTIONS AVS/CAISSE RETRAITE
REVENU BRUT PAR ANNEE !!
ETC., SANS ALLOCATIONS FAMILIALES

INDIQUEZ LE REVENU BRUT ANNUEL EXACT : # Fr. CONTINUEZ AVEC 1: #

Si aucune réponse EXACTE n'est indiquée :

(1) jusqu'à 13'000 Francs
(2) 13'001-26'000
(3) 26'001-39'000
(4) 39'001-52'000
(5) 52'001-65'000
(6) 65'001-78'000
(7) 78'001-130'000
(8) plus de 130'000

#

43. A combien estimatez-vous le revenu total de votre ménage ?

C.-à-d. en additionnant tous les revenus des membres du ménage ?
(NET = APRES DEDUCTION AVS/CAISSE RETRAITE,
REVENU NET PAR MOIS !! ETC., SANS ALLOCATIONS FAMILIALES

INDIQUEZ LE REVENU NET PAR MOIS EXACT: # Fr. CONTINUEZ AVEC 1: #

Si aucune réponse EXACTE n'est indiquée :

(1) jusqu'à 1000 Francs
(2) 1001-2000
(3) 2001-3000
(4) 3001-4000
(5) 4001-5000
(6) 5001-6000
(7) 6001-10'000
(8) plus de 10'000

#

+-----+
43. A combien estimez-vous le revenu total de votre ménage ?

C.-à-d. en additionnant tous les revenus des membres du ménage ?

(BRUT = AVANT DEDUCTIONS AVS/CAISSE RETRAITE,

REVENU B R U T P A R M O I S !! ETC., S A N S A L L O C A T I O N S F A M I L I A L E S

INDIQUEZ LE REVENU BRUT PAR MOIS EXACT : # Fr. CONTINUEZ AVEC 1: #

Si aucune réponse EXACTE n'est indiquée :

- (1) jusqu'à 1000 Francs
- (2) 1001-2000
- (3) 2001-3000
- (4) 3001-4000
- (5) 4001-5000
- (6) 5001-6000
- (7) 6001-10'000
- (8) plus de 10'000

#

+-----+
44. REMERCIER ET PRENDRE CONGE !

INTRODUIRE LE CHIFFRE "1" : #

Schriftenreihe Wohnungswesen**Bulletin du logement****Bollettino dell'abitazione**

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	9	1979	Wohnungs-Bewertung in der Anwendung Jürgen Wiegand, Thomas Keller	120 Seiten	Fr. 9.20	Bestell-Nummer	725.009 d
Volume	9	1979	Evaluation de la qualité des logements dans son application Jürgen Wiegand, Thomas Keller	132 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.009 f
Band	10	1979	Die Berechnung von Qualität und Wert von Wohnstandorten 1. Teil: Theorie Martin Geiger	96 Seiten	Fr. 7.15	Bestell-Nummer	725.010 d
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 2ème 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
Band	18	1980	Stadtentwicklung, Stadtstruktur und Wohnstandortwahl Bernd Hamm	92 Seiten	Fr. 7.15	Bestell-Nummer	725.018 d
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	20	1981	Wohneigentumsförderung durch Personal-Vorsorge-einrichtungen/Ein Leitfaden Jürg Welti	68 Seiten	Fr. 5.60	Bestell-Nummer	725.020 d
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 Bewohnermitwirkung bei Gruppenüberbauungen Ellen Meyrat-Schlee, Paul Willimann	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 Willimann	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 Quartiererneuerung/Bewohner und Hauseigentümer Frohmut 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 Quartiererneuerung/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	28	1984	Handbuch MER/Methode zur Ermittlung der Kosten der Wohnungserneuerung Pierre Merminod, Jacques Vicari	160 Seiten	Fr. 16.30	Bestell-Nummer	725.028 d
Volume	28	1984	Manuel MER/Méthode d'évaluation rapide des coûts de remise en état de l'habitat Pierre Merminod, Jacques Vicari	160 pages	Fr. 16.30	No de commande	725.028 f
Band	29	1984	Räumliche Verteilung von Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen/Einflussfaktoren, Wirkungsketten, Szenarien Michal Arend, Werner Schlegel avec résumé en français	324 Seiten	Fr. 27.55	Bestell-Nummer	725.029 d
Band	30	1984	Miete und Einkommen 1983/ Die Wohnkosten schweizerischer Mieterhaushalte Frohmut Gerheuser, Hans-Ruedi Hertig, Catherine Pelli	176 Seiten	Fr. 18.35	Bestell-Nummer	725.030 d
Volume	30	1984	Loyer et revenu 1983/ Les coûts du logement pour les locataires suisses Frohmut Gerheuser, Hans-Ruedi Hertig, Catherine Pelli	192 pages	Fr. 18.35	No de commande	725.030 f
Band	31	1984	Investorenverhalten auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt/Unter besonderer Berücksichtigung gruppen- und regionenspezifischer Merkmale Jörg Hübschle, Marcel Herbst, Konrad Eckerle	288 Seiten	Fr. 24.50	Bestell-Nummer	725.031 d
Volume	31	1984	Comportement des investisseurs sur le marché suisse du logement/Sous l'aspect des caractères spécifiques aux groupes sociaux et aux régions - Version abrégée Jörg Hübschle, Marcel Herbst, Konrad Eckerle	64 pages	Fr. 6.10	No de commande	725.031 f
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	34	1985	Wohnen in der Schweiz/ Auswertung der Eidgenössischen Wohnungszählung 1980	294 Seiten	Fr. 29.60	Bestell-Nummer	725.034 d
Volume	34	1986	Le logement en Suisse/Exploitation du recensement fédéral des logements de 1980	310 pages	Fr. 29.60	No de commande	725.034 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	36	1987	Regionalisierte Perspektiven des Wohnungsbedarfs 1995 Christian Gabathuler, Daniel Hornung	68 Seiten	Fr. 9.20	Bestell-Nummer	725.036 d
Volume	36	1987	Perspectives régionalisées du besoin de logements d'ici 1995 Christian Gabathuler, Daniel Hornung	68 pages	Fr. 9.20	No de commande	725.036 f
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	41	1988	Siedlungswesen in der Schweiz, 3. überarbeitete Auflage	180 Seiten	Fr. 19.40	Bestell-Nummer	725.041 d
Volume	41	1989	L'Habitat en Suisse, 3 ^e édition remaniée	168 pages	Fr. 19.40	No de commande	725.041 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 Wohnungserneuerung? 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 Huisoud	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 Brüniger	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 Brüniger	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 Frohmut Gerheuser avec résumé en français	156 Seiten	Fr. 19.40	Bestell-Nummer	725.051 d
Band	52	1992	Forschungsprogramm der Forschungskommission Wohnungswesen FWW 1992-1995	48 Seiten	Fr. 7.15	Bestell-Nummer	725.052 d
Volume	52	1992	Programme de recherche de la Commission de recherche pour le logement CRL 1992-1995	52 pages	Fr. 7.15	No de commande	725.052 f
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 Frohmut Gerheuser, Walter Ott, Daniel Peter avec résumé en français	144 Seiten	Fr. 18.35	Bestell-Nummer	725.056d
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	160 pages	Fr. 20.40	No de commande	725.057 f
Band	58	1995	Miete und Einkommen 1990-1992 Die Wohnversorgung der Mieter- und Genossenschaftshaushalte Frohmut 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 Frohmut 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'accession 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

Die fehlenden Nummern sind vergriffen

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

Les numéros manquants sont épuisés

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

I numeri mancanti sono esauriti

Fonte d'acquisto:
Ufficio federale degli stampati
e del materiale, 3000 Berna,
o attraverso le librerie

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 Bärenfelsstr. 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 déstabilisés Sophie Lin	104 pages	Fr. 11.20	No de commande	725.511 f	
Heft	12	1986	Weiterentwicklung des Komponentenansatzes von Wohnungsmarktprognosen Daniel Hornung	120 Seiten	Fr. 13.25	Bestell-Nummer	725.512 d	
Heft	15	1988	Siedlungsoökologie 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 Altbaumerneuerung im Rahmen der Wohnbauförderung des Bundes Bericht der Expertenkommission Altbaumerneuerung	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 Frohmut 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 Frohmut 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 Ledigerber	132 Seiten	Fr. 15.30	Bestell-Nummer	725.520 d	
Heft	21	1991	Ueberprüfung der "Perspektiven des Wohnungsbedarfs 1995" Christian Gabathuler, Daniel Hornung	40 Seiten	Fr. 6.10	Bestell-Nummer	725.521 d	
Cahier	21	1991	Vérification des "Perspectives du besoin de logements d'ici 1995" Christian Gabathuler, Daniel Hornung	40 pages	Fr. 6.10	No de commande	725.521 f	
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 Hypothekarzinserhöhungen 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	Abaissir 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

Die fehlenden Nummern sind vergriffen

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

Les numéros manquants sont épuisés

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

I numeri mancanti sono esauriti

Fonte d'acquisto:
Ufficio federale degli stampati
e del materiale, 3000 Berna,
o attraverso le librerie