

Aide au logement au moyen de prêts à taux d'intérêt préférentiel du fonds de roulement : analyse de l'exécution et des effets

Rapport succinct

Bâle, le 28 février 2012

Aide au logement au moyen de prêts à taux préférentiel du fonds de roulement :
analyse de l'exécution et des effets

Rapport succinct

à l'intention de l'Office fédéral du logement (OFL)

Auteurs : Markus Gmünder, B,S,S. (directeur du projet)
 Hans-Rudolf Schulz, P/S//P/// (directeur adjoint du pro-
 jet)
 Miriam Frey, B,S,S. (collaboratrice)
 Peter Würmli, P/S//P/// (collaborateur)

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Bâle
Tél : 061-262 05 55, fax : 061-262 05 57, courriel : contact@bss-basel.ch

Sommaire

1. But et objectif	1
2. Méthodologie	1
3. Résultats	3
3.1. Ancrage du fonds de roulement dans l'aide au logement	3
3.2. Fonctionnement et transparence du fonds de roulement.....	4
3.3. Analyse des organismes et objets bénéficiaires de prêts	6
3.4. Evaluation du fonds de roulement par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique.....	7
3.5. Evaluation du fonds de roulement par des personnes externes.....	10
3.6. Evaluation globale	11
4. Recommandations et potentiel d'amélioration.....	13

1. But et objectif

Ce rapport succinct présente une synthèse du mandat, de la procédure, des résultats et des recommandations relatifs à l'évaluation du fonds de roulement portant sur l'octroi de prêts à taux préférentiel à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Le fonds de roulement est géré à titre fiduciaire sur mandat de la Confédération par les deux organisations faitières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique¹ (elles étaient trois jusqu'en 2011). Il vise à répondre aux besoins de financement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique affiliés à ces organisations en leur octroyant des prêts à taux préférentiel pour la construction, la rénovation et l'acquisition d'objets d'habitation à loyer modéré.

En vertu de l'art. 48 de la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG), qui exige une évaluation périodique des mesures de l'aide au logement, l'évaluation vise à analyser d'une part les processus de décision et l'exécution des prêts du fonds de roulement et, d'autre part, les effets de cet outil afin, entre autres, d'obtenir des indications en vue de son orientation future. Enfin, il convient de se demander dans quelle mesure l'augmentation du fonds réalisée en 2009 a contribué à la stabilisation de la conjoncture. L'évaluation, mandatée par l'Office fédéral du logement (OFL), s'est focalisée sur les aspects et l'ensemble de questions suivants :

- (1) Ancrage du fonds de roulement dans l'aide au logement
- (2) Fonctionnement et transparence du fonds de roulement
- (3) Analyse des organismes et objets bénéficiaires de prêts
- (4) Evaluation du fonds de roulement par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique
- (5) Evaluation de l'instrument par des personnes externes
- (6) Recommandations et potentiel d'amélioration

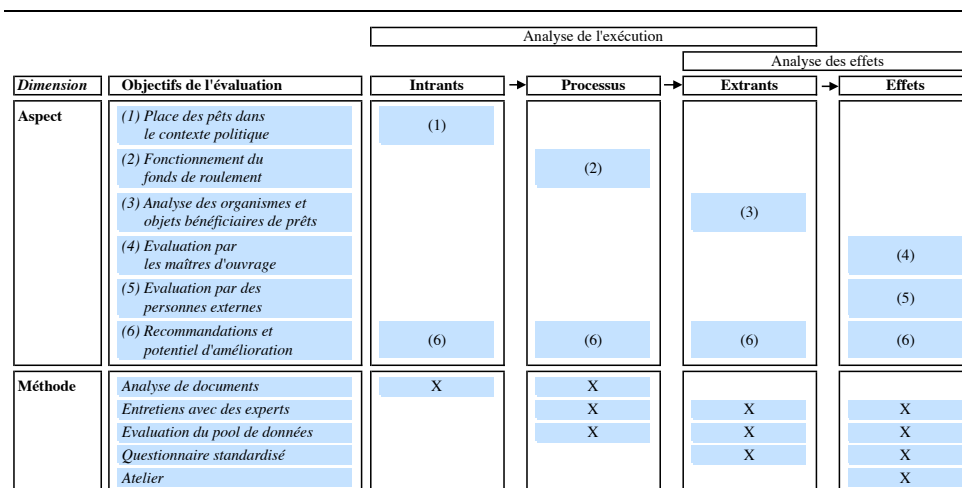
2. Méthodologie

L'évaluation ex post du fonds de roulement couvre la période comprise entre le 1^{er} octobre 2003, date de l'entrée en vigueur de la LOG, et juillet 2011.

¹ Il s'agit de l'Association suisse pour l'habitat (ASH) et de WOHNEN SCHWEIZ. Cette dernière est née de la fusion de l'Association suisse pour l'encouragement à la construction et à la propriété (ASCP) et de l'Association suisse des coopératives d'habitation radicales (ACR).

Il a été recouru à un *modèle d'efficacité*, qui intègre l'ensemble de questions mentionné ci-dessus et les ordonne sous forme d'intrants, de processus, d'extrants et d'effets (voir illustration 1) pour évaluer l'exécution et les effets et élaborer des conclusions et des recommandations.

Illustration 1 : Aperçu du schéma d'évaluation



Source : présentation originale

Les méthodes d'enquête suivantes ont été retenues :

- analyse de documents pour comprendre les aspects techniques et politiques ;
- entretiens avec des représentants des organisations faîtières, de l'OFL, de services cantonaux et d'autres acteurs du marché immobilier ;
- évaluation du pool de données² de l'OFL ;
- questionnaire en ligne standardisé adressé aux membres des organisations faîtières (enquête exhaustive ; taux de réponse : 49 %) ;
- atelier destiné à valider les résultats du questionnaire en ligne ainsi que les entretiens avec les experts, ainsi qu'à esquisser les contours du fonds de roulement à l'avenir.

² Le pool de données est une banque de données de l'OFL qui regroupe à des fins de suivi tous les prêts octroyés dans le cadre du fonds de roulement des organisations faîtières.

3. Résultats

3.1. Ancrage du fonds de roulement dans l'aide au logement

Afin de soutenir la mise à disposition de logements à prix modérés, la LOG prévoit, outre l'encouragement des marchés du logement locatif et de la propriété, l'encouragement spécifique des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Plusieurs instruments, aux objectifs différents, ont été créés à cet effet.

Tableau 1 : Instruments de la LOG (de jure) dès 2003, en fonction du segment de marché et de l'objectif visé

Instrument	Objectif : secteur du logement locatif	Objectif : secteur de la propriété	Objectif : secteur d'utilité publique
Prêts de la Confédération sans intérêts/à taux préférentiel	Abaissment des loyers	Abaissment de la propriété	Abaissment des loyers
Cautionnement des hypothèques de rang postérieur	Aide au financement		Aide au financement
Arrière-cautionnements HBW/CRCI ¹		Aide au financement	
Prises de participation au capital			Aide au financement
Prêts FdR			Aide au financement (compensation manque de fonds propres) <i>abaissment loyers</i>
Cautionnement des emprunts CCL²			Aide au financement
Arrière-cautionnements CCH³			Aide au financement

¹ HBW : Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft für Wohneigentumsförderung

CRCI : Coopérative romande de cautionnement immobilier

² CCL : Centrale d'émission pour la construction de logements

³ CCH : Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation

Les mesures de soutien direct prévues sous la forme de prêts de la Confédération sans intérêt ou à taux préférentiel (prêts directs) ont été suspendues dès l'entrée en vigueur de la LOG dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003 de la Confédération. Les mesures d'encouragement sous la forme de cautionnements fédéraux d'hypothèques de rang postérieur n'ont jamais été mis en œuvre, les participations au capital ne l'ont été qu'avec beaucoup de retenue. Quant aux arrière-cautionnements d'objets en propriété à prix modérés, ils sont eux aussi suspendus depuis 2008. En réalité, la LOG ne se rapporte plus qu'au seul soutien indirect du secteur d'utilité publique (instruments mis en évidence dans le tableau 1). De ce

fait, le fonds de roulement alimenté par la Confédération – qui l’a alimenté à hauteur de 184 millions entre l’entrée en vigueur de la LOG et fin 2010 – a vu son importance croître aux yeux des maîtres d’ouvrage d’utilité publique. Désormais, il n’est plus seulement perçu comme une aide financière ou un moyen de compenser un manque de fonds propres, comme c’était l’idée à l’origine, mais il a désormais aussi pour tâche de favoriser indirectement l’abaissement des loyers. Vu la forte croissance du marché du logement et les moyens débloqués pour le fonds de roulement, il convient toutefois de s’interroger sur sa capacité à réaliser l’objectif implicite de maintenir la part de logements d’utilité publique par rapport à l’ensemble du marché.

3.2. Fonctionnement et transparence du fonds de roulement

Le fonds de roulement, qui est géré à titre fiduciaire sur mandat de la Confédération par les deux organisations faîtières des maîtres d’ouvrage d’utilité publique depuis 2011 (elles étaient trois auparavant), vise à répondre aux besoins de financement des maîtres d’ouvrage d’utilité publique qui leur sont affiliés.³ Fin 2010, le fonds de roulement s’élevait à quelque 405 millions de francs, dont 50 destinés au programme spécial. Un peu plus de 268 millions avaient été prêtés dans le cadre de 572 prêts en cours, et 84 millions avaient été accordés – avant tout dans le cadre du programme spécial – mais pas encore été versés du fait du décalage temporel existant entre la décision d’octroi et la réalisation des mesures de construction. Treize millions avaient été provisionnés pour couvrir les risques éventuels. Au 31 décembre 2010, le fonds de roulement disposait de liquidités à hauteur de 40 millions pouvant être consacrées à de nouveaux prêts.

Les organisations faîtières ont pour tâche de conseiller les parties intéressées à des prêts du fonds de roulement, d’examiner et d’évaluer les demandes, de gérer les opérations de paiement et de rendre compte à l’OFL de leur activité (statistiques, rating).

La forme donnée à cette aide indirecte destinée aux maîtres d’ouvrage d’utilité publique est appropriée. L’instrument est déployé de manière uniforme par les organisations faîtières auprès de leurs membres ; il est utilisé et géré de manière adéquate. Les prêts sont octroyés de manière transparente par les deux commissions

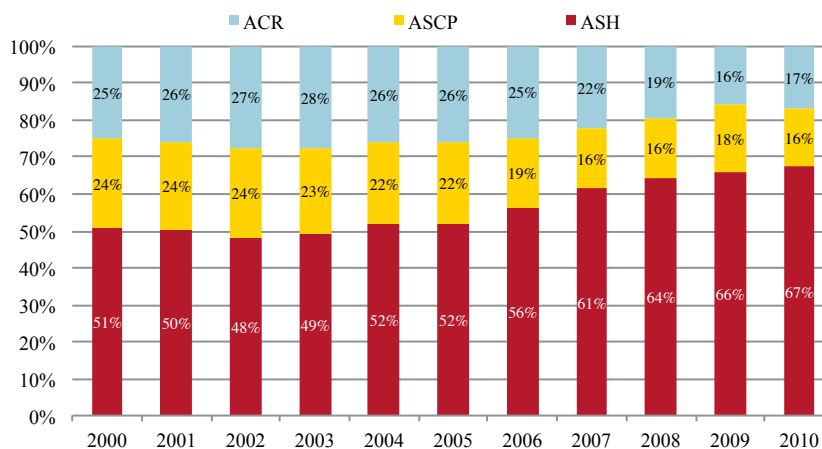
³ L’Association suisse pour l’habitat (ASH) est forte d’environ 1000 membres. Les deux autres organisations faîtières, à savoir l’Association suisse pour l’encouragement à la construction et à la propriété (ASCP) et l’Association suisse des coopératives d’habitation radicales (ACR) ont fusionné en 2011 pour donner naissance à WOHNEN SCHWEIZ, qui compte quelque 440 membres.

des fonds, au sein desquelles l'OFL est représentée, et conformément aux critères fixés.

L'analyse des procès-verbaux des commissions des fonds des deux organisations faîtières des années 2008 à 2010 montre que, pendant cette période, 241 demandes ont été traitées. Deux tiers d'entre elles (162) ont été acceptées, 39 autres transmises au fonds de solidarité de l'ASH, et 37 ont fait l'objet d'un refus. Trois demandes portaient exclusivement sur un refinancement limité dans le temps de prêts existants.

Lorsque l'on prend en considération le volume des montants prêtés en cours, l'ASH a augmenté au fil du temps sa part par rapport à l'Association suisse pour l'encouragement à la construction et à la propriété (ASCP) et à l'Association suisse des coopératives d'habitation radicales (ACR), qui se sont regroupées en 2011 sous l'appellation de WOHNEN SCHWEIZ (cf. illustration 2).

Illustration 2 : Distribution du volume des montants prêtés en cours par organisation faîtière depuis 2000



Source : OFL et calculs réalisés dans le cadre de l'évaluation

On retrouve une différence semblable si l'on considère le montant moyen des prêts en cours : en 2010, celui-ci se montait à 469 000 francs pour les trois organisations faîtières réunies, de 613 000 francs pour l'ASH, de 292 000 francs pour l'ASCAP et de 344 000 francs pour l'ACR. Le montant moyen des prêts nouvellement octroyés de 900 000 francs est à peu près deux fois plus élevé.

A tout moment, les moyens disponibles provenant du fonds de roulement ont suscité une demande importante. Parfois même, cette dernière a excédé l'offre, raison

pour laquelle le montant maximal du prêt par logement, par demande et par maître d'ouvrage a dû être revu à la baisse ou être défini séparément.

En résumé, l'attribution et la gestion des prêts par les organisations faïtières sont effectuées de manière ciblée, compétente et professionnelle. La répartition des tâches entre les organisations faïtières, qui gèrent le fonds de roulement, et la Confédération (OFL), qui œuvre en tant qu'organe de pilotage et instance de recours, a fait ses preuves et est appréciée des bénéficiaires des prêts. En outre, la gestion des prêts provenant du fonds de roulement revêt une grande importance pour les organisations faïtières elles-mêmes.

3.3. Analyse des organismes et objets bénéficiaires de prêts

L'analyse des organismes et objets bénéficiaires de prêts a été réalisée à partir du pool de données de l'OFL. Cette banque de données était en train d'être constituée au moment de l'évaluation, ce qui explique qu'elle comportait de nombreuses lacunes et que seules les données concernant des prêts à des membres de l'ASH aient pu être prises en considération. Du coup, l'analyse n'a pu porter que sur environ la moitié de tous les prêts.

La taille des *maîtres d'ouvrage* ayant bénéficié de prêts varie considérablement (médiane : 90 logements, moyenne : 287 logements) ; quatre d'entre eux possèdent plus de 2000 logements, et un tiers moins de 50. Etant donné que pratiquement le quart des maîtres d'ouvrage ont vu le jour dans les années 1940, les besoins de rénovation sont importants dans ce segment. La majorité absolue des maîtres d'ouvrage peut se targuer d'une très bonne solvabilité ; les promoteurs qui ont des problèmes à ce niveau sont l'exception et ne peuvent plus, aujourd'hui, bénéficier de nouveaux prêts.

Il existe également des différences considérables parmi les *objets* subventionnés en ce qui concerne la taille, le loyer annuel moyen, la hauteur des prêts et le capital propre. Ainsi, le nombre des objets varie par exemple entre 3 à 233 logements (médiane : 25 logements). Le loyer annuel moyen se situe, pour la moitié des objets, entre 9000 et 15 000 francs. 40 % des objets ont bénéficié d'un prêt de moins de 250 000 francs et 20 % d'un prêt entre 250 000 et 500 000 francs. Pour un tiers des requérants de prêts, le volume du prêt dépasse le capital propre disponible, ce qui souligne le caractère d'aide au financement résiduel que revêt cet instrument.

Par rapport à l'évaluation du questionnaire en ligne (cf. ch. 3.4), force est de constater des contradictions p. ex. en ce qui concerne la variable « Type de dossier » (achat, nouvelle construction, achat/rénovation, rénovation) qui donnent à penser que des données faussées ont été saisies dans le pool de données. Ce dernier, dans

sa qualité actuelle et en raison de son caractère encore incomplet, ne permet pas encore un suivi approfondi et une analyse des prêts du fonds de roulement.

3.4. Evaluation du fonds de roulement par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique

L'ensemble des membres de l'ASH et de WOHNEN SCHWEIZ se sont vu proposer un questionnaire en ligne sur leur connaissance du fonds de roulement, les raisons motivant les demandes de prêts et les obstacles rencontrés, leur satisfaction quant aux prêts, les autres possibilités de financement envisageables et leurs propositions d'amélioration, et cela indépendamment du fait s'ils ont sollicité ou non un prêt. 660 maîtres d'ouvrage sur les 1339 interrogés ont répondu (49 %). Dans l'évaluation, il a été fait une distinction de principe entre les requérants de prêts (n = 196) et les maîtres d'ouvrage qui n'ont pas fait de demande (n = 378) tout en ayant connaissance de l'existence du fonds de roulement. 86 des maîtres d'ouvrage ayant répondu ne connaissaient pas le fonds de roulement.

Près de deux tiers des requérants ont déposé une demande depuis 2004, un cinquième en ont déposé deux, et un dixième quatre ou davantage. Les frais peu élevés et la (longue) durée d'amortissement sont les raisons principales ayant motivé ces demandes. Parmi les raisons ayant dissuadé de recourir à cet instrument, mentionnons en premier lieu l'absence de besoin de prêts, mais aussi les meilleures conditions offertes par d'autres moyens de financement (quotes-parts d'emprunt de la Centrale d'émission pour la construction de logements CCL, subventions communales/cantoniales) ou encore l'importance du travail administratif impliqué. 53 % de tous les maîtres d'ouvrage interrogés connaissent bien le fonds de roulement : parmi ceux ayant déposé une demande, ils sont 9 sur 10 dans ce cas ; pour les autres, le pourcentage s'élève à 46 %.

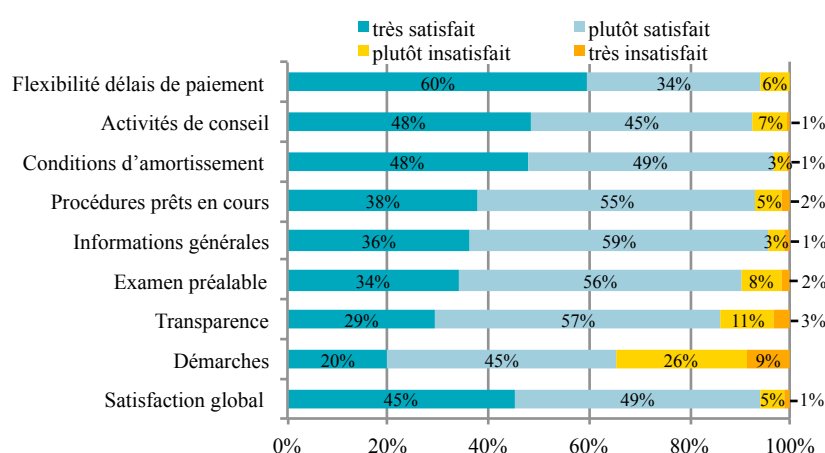
La majorité des 332 demandes mentionnées en réponse au questionnaire ont obtenu une réponse favorable (291, soit 88 %). Dans leur majorité, les objets ne visaient par un groupe cible spécifique. Seuls 29 % d'entre eux étaient destinés avant tout à des familles, et 16 % à des personnes âgées.

La grande majorité des requérants (94 %) sont d'une manière générale très satisfaits ou plutôt satisfaits du fonds de roulement (cf. illustration 3). Selon les aspects évoqués, ils sont généralement satisfaits (taux de satisfaction entre 65 % et 97 %). Ce sont les conditions d'amortissement et les informations données qui récoltent le taux de satisfaction le plus élevé ; viennent ensuite la flexibilité des paiements et la manière de traiter les prêts en cours. Les critiques portent surtout sur le travail administratif impliqué, puisque le tiers des organismes interrogés sont très insatisfaits

ou plutôt insatisfaits à ce sujet. Par ailleurs, la transparence des processus laisse à désirer pour 14 % d'entre eux.

Par conséquent, la flexibilité des paiements et les conditions d'amortissement sont les principaux atouts des prêts du fonds de roulement. Les maîtres d'ouvrage interrogés considèrent que le plus grand potentiel d'amélioration réside dans la diminution du travail administratif à accomplir et dans la simplification des formulaires.

Illustration 3 : Satisfaction des requérants quant à différents aspects du fonds de roulement



Source : questionnaire en ligne

42 % des requérants ont eu de la peine à satisfaire à tous les critères d'octroi de prêts. 30 maîtres d'ouvrage ont jugé problématiques les limites de coûts de revient ; 28 ont été gênés par les limites de nantissement et de capital propre ; 22 ont eu de la difficulté à satisfaire aux normes énergétiques exigées. Les petits maîtres d'ouvrage (≤ 100 logements) ont, de manière générale, plus de peine à remplir les critères que les grands (> 100 logements). Des différences plus marquées apparaissent lorsque l'on considère l'ancienneté des maîtres d'ouvrage. Les plus récents (constitués en 1990 ou après) ont, de manière significative, le plus de problèmes avec les limites de coûts de revient, les limites de loyer et la valeur d'utilisation selon le système d'évaluation de logements (SEL) de l'OFL, tandis que les plus anciens jugent problématiques les exigences posées lors de rénovations.

Plus de deux tiers des requérants ont recouru aux quotes-parts d'emprunt de la CCL en plus du prêt octroyé par le fonds de roulement. Les subventions du Programme Bâtiments, du Centime climatique et d'autres subsides d'encouragement alloués par les pouvoirs publics ont constitué d'autres sources de financement im-

portantes. Dans l'ensemble, les maîtres d'ouvrages qui n'ont pas déposé de demande semblent avoir moins besoin de subsides et réussissent à réunir les moyens nécessaires auprès des banques, de privés ou grâce à leurs propres réserves.

Les effets d'aubaine semblent jouer un rôle important en ce qui concerne les prêts du fonds de roulement. 62 % des projets soutenus par ce biais se seraient de toute façon réalisés. Par ailleurs, les objets pour lesquels des demandes de prêt avaient été faites et refusées ou retirées se sont concrétisés comme prévu à l'origine dans neuf cas sur dix.

Tableau 2 : Effets d'aubaine

	Bénéficiaire du prêt	Demandes refu- sées / retirées
L'objet a (aurait) été réalisé comme prévu.	62 %	89 %
L'objet a (aurait) été réalisé plus tard.	14 %	4 %
L'objet a (aurait) été réalisé sous une forme plus modeste.	17 %	0 %
L'objet n'a (n'aurait) pas été réalisé.	7 %	7 %
Total	100 %	100 %

Source : questionnaire en ligne, n = 164 (bénéficiaires de prêts) et n = 27 (demandes refusées / retirées)

Remarque : étant donné que certains maîtres d'ouvrage ont plusieurs objets, ils pouvaient également donner plusieurs réponses.

Les promoteurs qui ont le plus besoin du fonds de roulement sont des maîtres d'ouvrage modestes et récents, qui ont nettement moins la possibilité de profiter d'effets d'aubaine (cf. tableaux 3 et 4) :

Tableau 3 : Effets d'aubaine selon la taille du maître d'ouvrage, bénéficiaires de prêts

	Tous les maîtres d'ouvrage	Petits maîtres d'ouvrage (< 100 log.)	Grands maîtres d'ouvrage (> 100 log.)
L'objet aurait été réalisé comme prévu.	62 %	52 %	80 %
L'objet aurait été réalisé plus tard.	14 %	19 %	6 %
L'objet aurait été réalisé sous une forme plus modeste.	17 %	21 %	11 %
L'objet n'aurait pas été réalisé.	7 %	9 %	3 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : questionnaire en ligne, n = 164 (tous), n = 91 (petits maîtres d'ouvrage), n = 64 (grands maîtres d'ouvrage) ; différence due à plusieurs réponses d'un même maître d'ouvrage

Tableau 4 : *Effets d'aubaine selon la durée d'existence du maître d'ouvrage, bénéficiaires de prêts*

	Tous les maîtres d'ouvrage	Promoteurs récents (de 1990 à au- jourd'hui)	Anciens promoteurs (avant 1990)
L'objet aurait été réalisé comme prévu.	62 %	43 %	71 %
L'objet aurait été réalisé plus tard.	14 %	23 %	9 %
L'objet aurait été réalisé sous une forme plus modeste.	17 %	21 %	16 %
L'objet n'aurait pas été réalisé.	7 %	13 %	4 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : questionnaire en ligne, n = 164 (tous), n = 47 (maîtres d'ouvrage récents), n = 112 (ancien maîtres d'ouvrage) ; différence due à plusieurs réponses d'un même maître d'ouvrage

En ce qui concerne les bénéficiaires de prêts de moins de 100 logements, près de la moitié des objets auraient été réalisés plus tard, sous une forme plus modeste, voire pas réalisés du tout ; quant aux maîtres d'ouvrage constitués en 1990 ou après, ils sont plus de la moitié (57 %) dans ce cas.

Il est probable que les effets d'aubaine diminueraient si les taux hypothécaires augmentaient. Il apparaît en outre que les prêts conduisent en fin de compte à des loyers plus bas pour les logements subventionnés, et cela malgré les effets d'aubaine – pour autant que ceux-ci soient répercutés et favorisent par conséquent le but à atteindre soit l'abaissement des loyers, qui en fait devrait être poursuivi au moyen des prêts directs de la Confédération.

Le fonds de roulement continuera à jouer un rôle important dans le financement des objets : 58 % des requérants de prêts et 23 %, quand même, des maîtres d'ouvrages qui n'ont pas effectué de demande ont indiqué qu'ils pensent (encore) recourir au fonds de roulement ; 11 % des requérants et 5 % des maîtres d'ouvrage qui n'ont pas effectué de demande, soit 40 maîtres d'ouvrage en tout, ont déjà des projets concrets en vue.

Si l'octroi de prêts devait être restreint en raison d'une demande trop importante ou d'une réalimentation moindre du fonds, les mesures à prendre les plus souvent évoquées par les participants au questionnaire en ligne sont la diminution de la hauteur des prêts par maître d'ouvrage et par demande ainsi que la réduction de la durée. L'augmentation des taux d'intérêt, par contre, n'a pas leurs faveurs.

3.5. Evaluation du fonds de roulement par des personnes externes

Les entretiens menés avec des experts externes visaient à répondre à la question de l'impact de l'instrument eu égard au marché du logement non subventionné et à

but lucratif. De leur point de vue, la gestion du fonds de roulement et l'octroi de prêts par les organisations faîtières s'effectuent de manière très professionnelle.

Pour les banques, le fonds de roulement constitue un instrument utile, avant tout dans une optique de politique du logement, qui permet avant tout à de nouvelles et/ou à de petites coopératives d'habitation de pallier leur manque de fonds propres. A ce titre, il ne représente pas une concurrence pour les banques, ne serait-ce qu'en raison de la différence du volume d'affaires (le fonds de roulement représente 405 mio. de francs, alors que le volume des hypothèques accordées par les banques au niveau national s'élève à 780 mia. de francs). Si les taux hypothécaires étaient plus élevés qu'actuellement, les prêts du fonds de roulement ne pourraient constituer une offre concurrente pour les prêts bancaires que dans le cas de coopératives d'habitation importantes.

Les services de promotion du logement cantonaux et communaux et la CCL estiment que l'offre représentée par le fonds de roulement complète leurs propres instruments. En outre, il y a unanimité sur le fait que le fonds de roulement n'induit pas de distorsion directe du marché étant donné qu'il n'a un effet que sur les loyers calculés sur la base des coûts et qu'il influe tout au plus indirectement sur les loyers du marché, et encore de manière très marginale en raison du volume représenté.

Du fait du volume des moyens engagés, le fonds de roulement est jugé plus important en tant qu'instrument de la politique du logement qu'en tant qu'outil de politique financière ou conjoncturelle. Un gel, voire une diminution des moyens mettrait en difficulté les maîtres d'ouvrage qui ont justement le plus besoin de cet instrument, raison pour laquelle la majorité jugerait négatif de réduire ces moyens. Qui plus est, une telle mesure serait perçue comme un mauvais signal pour les mesures d'encouragement dans le cadre de la politique du logement, si tant est qu'elle respecterait encore le mandat constitutionnel.

3.6. Evaluation globale

Du fait de la suspension des prêts directs de la Confédération, qui a été suivie par la décision du Conseil fédéral d'y renoncer, le fonds de roulement a pris une importance élevée du fait qu'il est devenu le dernier instrument de promotion restant. Jouant avant tout le rôle d'une aide au financement, il assume aussi, dans une certaine mesure, indirectement celui d'aide à l'abaissement des loyers. En outre, il prendrait encore plus d'importance si les taux d'intérêt venaient à augmenter. Le fonds de roulement offre une aide de départ rapide et comparativement simple pour la réalisation de projets et couvre le financement résiduel lors d'une acquisition/d'une nouvelle construction et/ou d'une rénovation. Toutefois, à lui seul et

avec sa dotation financière, il ne parviendra pas à maintenir la part des logements et maîtres d'ouvrage d'utilité publique sur l'ensemble du marché du logement.

Le fonds de roulement, en tant qu'instrument axé sur les objets et l'offre, vise en premier lieu à augmenter l'offre d'habitations à prix modérés pour tous les groupes de population. L'octroi de prêts s'effectue selon des mécanismes clairs et en conformité avec les critères définis. Les maîtres d'ouvrage récents ou de taille modeste, en particulier, sont soutenus sur le plan administratif lors du dépôt de leurs demandes. Le fonds de solidarité de l'ASH constitue une alternative au fonds de roulement quelque peu plus souple au niveau des exigences ; toutefois, son profil d'instrument autonome basé sur la solidarité entre coopératives devrait être davantage affirmé.

Les différences structurelles entre les bénéficiaires de prêts de l'ASH et ceux de WOHNEN SCHWEIZ se reflètent dans le volume des sommes prêtées (membres de l'ASH, deux tiers du montant total des prêts ; membres de WOHNEN SCHWEIZ : un tiers). La demande a parfois excédé les moyens disponibles, ce qui a rendu nécessaire l'adaptation des limites de prêts. Le fonds de roulement revêt une importance considérable pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique récents et/ou de petite taille, qui apprécient en particulier les conseils et le soutien offerts par les organisations faîtières. Ces dernières profitent elles aussi du fait qu'elles gèrent le fonds de roulement, puisqu'elles peuvent ainsi tisser de meilleurs liens avec leurs clients, développer leurs compétences en matière de conseil et se rapprocher du marché et des ressources.

Les maîtres d'ouvrage sont très satisfaits du fonds de roulement. Quand bien même certains maîtres d'ouvrage relativement petits et relativement récents critiquent l'ampleur du travail administratif requis, ce dernier reste dans des limites acceptables, surtout si le maître d'ouvrage est organisé de manière professionnelle. Les limites de coûts et les standards énergétiques sont les obstacles principaux auxquels sont confrontés les requérants de prêts. Les effets d'aubaine bénéficient avant tout aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique bien établis et relativement importants, qui ont les reins solides, financièrement parlant. En raison du faible volume que son activité représente, le fonds de roulement n'a pas grand impact en tant que soutien à la conjoncture.

L'idée de confier la gestion du fonds de roulement à l'OFL est accueillie avec scepticisme aussi bien par les parties directement impliquées que par des experts externes étant donné les avantages de la solution actuelle (proximité avec les clients, réticences moindres de ceux-ci, séparation des pouvoirs en cas de recours). Le refus d'une éventuelle baisse, ou pire encore, d'une suppression du réapprovi-

sionnement du fonds est tout aussi unanime. Il conviendrait de mettre en évidence, sur le plan politique, le caractère d'instrument fédéral du fonds de roulement, ainsi que sa dimension symbolique, une dimension bien plus importante que son impact économique, lui qui incarne la promotion de la construction de logements d'utilité publique.

4. Recommandations et potentiel d'amélioration

Sur la base de la présente évaluation d'ensemble, ses auteurs recommandent le maintien du fonds de roulement. L'analyse n'a pas mis en évidence de lacune dans l'exécution ou dans les faits qui pourrait motiver une suspension ou une suppression de cette activité d'encouragement.

Dans les une à deux prochaines années, il convient de s'attendre à de nouvelles demandes de prêts pour un montant de 36 millions de francs au moins. A moyen terme (entre deux et cinq ans), le besoin de prêts supplémentaires devrait se situer à au moins 146 millions. Ces indications chiffrées doivent être considérées comme la limite inférieure du besoin moyen, et il convient d'en tenir compte dans l'optique d'une décision concernant la poursuite du réapprovisionnement du fonds de roulement après l'épuisement du crédit-cadre.

L'adaptation des exigences posées aux maîtres d'ouvrage et à leurs projets, ainsi que l'optimisation du pool de données en vue d'analyses sont les principales mesures d'amélioration à apporter. L'harmonisation encore plus marquée entre les exigences du fonds de roulement et celles des quotes-parts d'emprunt de la CCL contribuerait à la transparence des critères d'appréciation. Les organisations faîtières doivent continuer à gérer le fonds de roulement.

Tâches échues à l'OFL : le fonds de roulement de la Confédération est toujours plus confronté à des attentes irréalistes du fait du mandat constitutionnel. Il convient de recalibrer de manière active ces attentes en communiquant encore plus clairement sur les possibilités et limites de ce type d'instrument de promotion. Sur le plan pratique, il faudrait en premier lieu revoir les limites de coûts de revient⁴ et les exigences techniques (normes Minergie) dans le sens d'une plus grande souplesse dans leur application au cas par cas.

La qualité du pool de données doit être améliorée en vue d'une observation continue de l'évolution dans le temps (suivi). Il faudra commencer par saisir de manière

⁴ En 2012, l'OFL a procédé une adaptation des limites des frais d'investissement ainsi qu'à un abaissement du taux d'intérêt minimum de 2 % à 1,5 % pour les prêts du fonds de roulement.

complète les variables fondamentales des demandes pour pouvoir effectuer des analyses complètes. Les constats qui en seront tirés permettront au fonds de roulement de répondre encore mieux aux besoins des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Tâches échues aux organisations faîtières : l'une des tâches les plus importantes des organisations faîtières est de défendre l'activité du secteur coopératif. La part des maîtres d'ouvrage d'utilité publique par rapport à l'ensemble du volume des constructions et sur le marché du logement doit cesser de reculer, sinon les mesures d'encouragement en matière de politique du logement finiront par perdre leur pertinence. De ce point de vue, les organisations faîtières devraient s'impliquer davantage dans les processus politiques.

Les organisations faîtières, qui sont particulièrement proches du marché du fait de leur représentation régionale, disposent d'une bonne vue d'ensemble des possibilités de combiner le fonds de roulement à d'autres instruments de promotion. Ce savoir-faire et cet ancrage devraient être mis davantage à profit en termes d'information réciproque et de coordination, aussi bien par rapport à la Confédération, d'un côté, que par rapport aux instances cantonales et communales, d'un autre côté.

Tâches échues au monde politique : il convient de se pencher sur la contradiction qui existe entre les exigences politiques (aide au logement en général) et la réalité (diminution des instruments). Le fonds de roulement n'est pas en mesure de se substituer, ou alors uniquement de manière très marginale, à l'encouragement direct prévu par la loi, qui vise à abaisser les loyers. L'augmentation des attentes à cet égard, auxquelles devrait satisfaire le fonds de roulement, s'avère, pour cette raison, problématique. En principe, il faudrait déterminer au niveau de la Confédération et des cantons/communes les moyens financiers devant être consacrés à la promotion de la construction de logements d'utilité publique. Dans ce contexte, il faudrait également aborder la question de l'objectif, toujours implicite, du maintien de la part des logements des maîtres d'ouvrage d'utilité publique par rapport à l'ensemble du marché du logement. Cette discussion politique doit être lancée par tous les acteurs impliqués et par les milieux du marché du logement (d'utilité publique).