

Promotion du logement: nouveau credit-cadre pour le Fonds de roulement

Y a-t-il vraiment besoin d'une promotion du logement?

Oui. Indépendamment de l'état du marché et, par conséquent, même en présence d'une détente sur celui du logement, se loger reste un défi pour les acteurs faibles du marché. Car l'habitat à conditions abordables ne cesse de disparaître, par exemple par suite d'assainissements et de constructions de remplacement. Chaque année, c'est bien plus d'un milliard de francs qui sont dépensés à titre de contributions aux frais de logement dans le cadre des prestations complémentaires à l'AVS/AI ou de l'aide sociale.¹ Ces coûts n'ont cessé d'augmenter par le passé.

Les ménages disposant de revenus faibles à moyens sont de plus en plus contraints de s'éloigner à la périphérie pour trouver des logements plus abordables. Cette évolution est susceptible d'engendrer une structure déséquilibrée de la population ou une pénurie de gens ancrés localement, qui aimeraient s'engager par exemple en politique ou dans des associations.

Est-ce que la promotion du logement est une tâche de la Confédération?

Oui. L'article 108 de la Constitution fédérale impose à la Confédération d'encourager la construction de logements à loyer et prix modérés. Se fondant sur cet article, l'Assemblée fédérale a adopté la loi sur le logement du 21 mars 2003 (LOG).

Dans ses buts sociaux, la Constitution fédérale exige par ailleurs que la Confédération et les cantons s'engagent à ce que «toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables» (art. 41).

¹ Ce montant se compose des contributions aux frais de logement dans le cadre des prestations complémentaires à l'AVS/AI (environ 500 millions de francs selon une estimation de l'Office fédéral des assurances sociales) et de paiements de loyers de l'aide sociale (environ 820 millions de francs en 2013 selon l'Office fédéral de la statistique).

Comment la Confédération encourage-t-elle la construction de logements d'utilité publique?

La loi sur le logement prévoit des prêts directs de la Confédération pour l'aide générale au logement. Mais jusqu'à présent, ceux-ci n'ont encore jamais été accordés; ils ont même été suspendus par le Programme d'allègement budgétaire 2003. En 2007, le Conseil fédéral décidait de renoncer à l'octroi de prêts directs et de limiter l'aide au logement à l'habitat d'utilité publique et à une voie d'encouragement dite indirecte.

Ces aides indirectes recouvrent:

- L'alimentation d'un Fonds de roulement, au débit duquel des prêts avantageux sont octroyés pour la construction, la rénovation et l'acquisition d'objets à loyer modéré de maîtres d'ouvrage d'utilité publique ainsi que l'acquisition de terrains. Le Fonds est administré à titre fiduciaire, par les organisations faïtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, sur mandat de la Confédération.
- Des prestations de garantie pour instruments financiers, qui sont gérées solidairement par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique - par exemple pour la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), dont les emprunts sont cautionnés par la Confédération.

De quels moyens dispose le Fonds de roulement?

A fin 2017, après versement du solde du crédit-cadre, le Fonds sera doté de 510 millions de francs. Le crédit-cadre en cours, de 300 millions de francs, a été adopté par le Parlement en 2003, en même temps que la loi sur le logement.

Que coûte le Fonds de roulement à la Confédération?

L'alimentation du Fonds n'équivaut pas à une contribution à fonds perdu. Parce qu'il s'agit de prêts, les moyens engagés appartiennent toujours à la Confédération. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique servent un intérêt sur les prêts, à un taux de 2,0 points de pourcentage au-dessous du taux de référence, mais de 1,0% au minimum. Aussi longtemps que la Confédération elle-même peut refinancer à un taux d'in-

térêt moindre que celui exigé pour les prêts du Fonds de roulement, elle n'encourt aucuns frais. Dans le contexte des taux d'intérêt actuel, la Confédération réalise même des gains. En 2017, le rendement des intérêts s'est élevé à 3.8 millions de francs. Sous déduction des frais administratifs, c'est un montant net de 2.4 million de francs qui est resté à la Confédération. Ce montant ne revient pas aux avoirs du Fonds, mais est reversé à la Confédération. L'administration de ces moyens est assurée par les organisations faitières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Ce Public-Cooperative-Partnership a fait ses preuves en ce qui concerne le professionnalisme et la modération des coûts, comme l'a confirmé une évaluation externe du Fonds effectuée en 2012.

Y a-t-il des fonds de roulement comparables dans d'autres branches économiques ?

Oui, par exemple dans l'agriculture. La Confédération met à disposition des paysans des moyens financiers pour des investissements. Le fonds de roulement dans l'agriculture est doté nettement plus largement que celui destiné à l'encouragement au logement. A fin 2015, il se montait à 2.53 milliards de francs. Les prêts remboursables ont également fait leurs preuves dans le secteur de l'agriculture.

Quelle importance revêt le Fonds pour la promotion de l'habitat d'utilité publique?

Dans la loi sur le logement de 2003, le Fonds de roulement était initialement prévu comme un instrument destiné à compléter les prêts directs. Il devait servir d'aide financière s'adressant spécifiquement à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui disposent de trop peu de fonds propres. Suite à la décision du Conseil fédéral de renoncer aux prêts directs et d'affecter les moyens financiers prévus à cet effet au Fonds de roulement, celui-ci a pris bien plus d'importance. Au lieu de servir d'aide financière complémentaire, les prêts ont désormais la fonction d'une mesure d'aide centrale.²

Est-ce que les moyens à disposition du Fonds suffisent à satisfaire la demande?

Non. Les 510 millions de francs dont le Fonds sera doté à fin 2017 ne suffisent de loin pas à couvrir la demande de prêts. A l'avenir, il sera possible d'octroyer en moyenne 25 millions de francs au seul débit des amortissements. Ainsi, dès 2018, environ 800 logements par an seulement pourraient recevoir une aide. Au cours des trois dernières années, des prêts ont cependant été accordés pour un montant moyen de 67 millions de francs par an. Ce qui a permis de promouvoir près de 2000 logements par an.

L'activité de construction du secteur d'utilité publique devra augmenter dans le futur. Durant les dernières années, des décisions ont été prises dans presque toutes les grandes villes ainsi que dans plusieurs cantons et communes pour qu'il y ait davantage de constructions de logements d'utilité publique. Souvent, un pourcentage minimum de logements

d'utilité publique a été lié à ces décisions. Avec la dynamique croissante de la branche, la demande de prêts du Fonds de roulement sera elle aussi en hausse. De plus, il faut admettre que le Fonds continuera à gagner en importance en cas de hausse des intérêts sur les marchés financiers.

Est-ce que le Fonds peut encore remplir sans une augmentation sa tâche de principal instrument de la promotion du logement?

Non. Sans moyens supplémentaires, il faudrait à l'avenir refuser la moitié, voire deux tiers des demandes de crédit pour des projets méritant un soutien. Dès 2018, il serait désormais possible de ne promouvoir qu'environ 800 logements par an seulement. Sur environ 45 000 logements neufs construits chaque année, les nouvelles constructions bénéficiant de ces aides ne représenteraient qu'un taux de 1 à 2% de la production totale³. Avec un volume d'encouragement aussi faible, la Confédération ne remplit plus le mandat que lui ont confié la Constitution fédérale et la LOG.

Comment fonctionne l'instrument de promotion?

Les prêts du Fonds sont octroyés à titre de financement résiduel pour la construction à neuf, l'acquisition ou la rénovation de logements d'utilité publique, ou encore pour l'acquisition de terrains. Ils ne couvrent par conséquent qu'une petite part du financement (env. 5 à 10%). Un prêt ne peut être accordé que pour un montant maximum de 50 000 francs par logement. En tant que moyen de relais au titre des fonds propres, le Fonds sert en fait d'aide initiale pour la réalisation du projet et favorise des solutions innovantes dans la construction de logements.

Est-ce que les prêts du Fonds peuvent également encourager la propriété du logement?

Oui. Les prêts du Fonds de roulement peuvent également être alloués à des coopératives qui construisent des logements en propriété avantageux.

Est-ce que le Fonds concurrence les banques?

Non. En remplaçant les fonds propres manquants ou en servant de transition sous cet angle, les prêts du Fonds de roulement ne concurrencent nullement les banques mais constituent plutôt un complément. Car les banques ne peuvent, selon leurs propres standards, hypothéquer les objets qu'à concurrence de 80% environ.

Comment le Fonds influence-t-il le marché?

Les prêts à taux favorable exercent exclusivement un effet sur les loyers à prix coûtant des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Le Fonds de roulement influence tout au plus les loyers du marché de manière indirecte, et marginale s'agissant du volume. C'est ce que montre une comparaison du portefeuille du Fonds (510 millions de francs) avec le mon-

² Cf. à ce sujet le rapport d'évaluation du 28.02.2012: Wohnraumförderung durch zinsgünstige Darlehen aus dem Fonds de Roulement: Analyse von Vollzug und Wirkungen, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG.

³ Les prêts du Fonds de roulement peuvent être affectés non seulement à des projets de nouvelles bâtisses et à des achats, mais aussi à des assainissements. Environ deux tiers des prêts sont allés ces dernières années à des projets de nouvelles constructions. Les achats ont joué un rôle marginal jusqu'à présent, mais ils pourraient gagner en importance à l'avenir.

tant de la dette hypothécaire des immeubles en Suisse (environ 950 milliards de francs). Le Fonds de roulement représente donc une part d'aide au financement de tout juste 0.05%, assumée par la Confédération.

Quel est l'effet de levier du Fonds de roulement?

Entre 2004 et 2016, il a été possible de cofinancer par les prêts octroyés un volume de construction total de 5026 millions de francs – soit en moyenne près de 385 millions de francs par an. Ce sont avant tout des sociétés de construction locales et des artisans qui bénéficient de ce volume de construction.

Pourquoi ne soutenir que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique?

La loi sur le logement limite ses aides aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les critères de l'utilité publique sont définis dans l'article 37 de l'ordonnance sur le logement. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique ne peuvent réaliser aucun bénéfice, et dans le cas d'une liquidation, le produit de celle-ci doit être réaffecté conformément au but de l'aide. Ainsi est-il garanti que les prêts à conditions favorables induisent véritablement et durablement des loyers modérés. Non seulement les coopératives, mais aussi des sociétés anonymes d'utilité publique et des fondations peuvent bénéficier de prêts du Fonds de roulement.

Quelles sont les contreprestations exigées des maîtres d'ouvrage?

La contreprestation la plus importante ressort du critère de l'utilité publique. Les maîtres d'ouvrage œuvrant à cette enseigne s'engagent à louer leurs logements au prix de revient (les dénommés loyers basés sur les coûts⁴) et à ne réaliser aucun gain. En outre, les projets de construction encouragés par le Fonds de roulement doivent être construits de façon économique. Leur coût de construction ne peut dépasser un certain plafond, que la Confédération fixe pour chaque commune. Il est garanti de la sorte que seuls des logements bon marché sont soutenus par des prêts du Fonds.

Est-ce que des facteurs écologiques et sociaux sont également pris en compte dans l'octroi des prêts?

Oui. Les logements bénéficiant d'une aide doivent remplir de hautes exigences en matière d'écologie, d'efficacité énergétique et de construction sans obstacles. Plus le standard énergétique prévu est élevé, plus hauts sont les montants possibles des prêts par logement. En outre, une bonne occupation des logements (par des prescriptions en la matière ou des conditions de location similaires) fait l'objet d'une attention particulière.

Est-ce que des villages et régions limitrophes bénéficient également du Fonds de roulement?

Oui. Dans les communes rurales, de nombreuses coopératives ont été créées ces dernières années, la plupart dans le domaine du logement des seniors. Précisément pour de jeunes coopératives, le Fonds de roulement est important en tant qu'instrument de financement complémentaire.

Les maîtres d'ouvrage bénéficient des prêts du Fonds dans toute la Suisse. Un bon tiers des prêts est affecté à des projets situés en Suisse romande.

Quelles réflexions relevant de l'aménagement du territoire militent en faveur d'une forte activité de construction de logements d'utilité publique?

Un secteur d'utilité publique fort est également souhaitable sous l'angle de l'aménagement du territoire. La loi sur l'aménagement du territoire exige des cantons qu'ils recentrent la densification urbaine, ce qui engendrera à nouveau des prix à la hausse. A cet égard, la garantie d'une offre de logements à loyer et prix modérés joue un rôle décisif.

De plus, les habitants des logements d'utilité publique consomment nettement moins de surface habitable que la moyenne suisse (35 au lieu de 45 m²). Par conséquent, l'habitat d'utilité publique fournit une contribution à l'utilisation économique du sol et à une réduction des coûts liés à l'infrastructure publique.

Qui habite dans les logements d'utilité publique?

Les logements des maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont majoritairement attribués aux couches de population qui en ont besoin. Dans les logements bon marché vivent un nombre extrêmement élevé de personnes dotées d'un bas niveau de formation et, par conséquent, ayant de faibles ressources financières. Les gens issus de la migration y sont représentés dans la même mesure que dans d'autres logements loués.⁵

Qu'apporte la construction de logements d'utilité publique à la société?

Les investissements dans la construction de logements d'utilité publique sont rentables pour les pouvoirs publics. Grâce à des loyers inférieurs, au travail bénévole et, pour une part, aux services sociaux gérés et assumés par les coopératives elles-mêmes, les cantons et les communes sont massivement déchargés au plan de l'aide sociale et du travail communautaire. Par ailleurs, les habitants d'une coopérative utilisent moins de surface habitable que d'autres locataires. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique luttent ainsi contre le mitage du territoire.

Vous trouverez de plus amples informations sur:

www.wbg-schweiz.ch, www.armoup.ch

Zurich, mars 2018

⁴ L'application des loyers à prix coûtant fait partie intégrante de la «Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique en Suisse» que les maîtres d'ouvrage s'engagent à respecter.
www.wbg-schweiz.ch/dienstleistungen/fachpublikationen/172/charte

⁵ Cf. à ce sujet le rapport «Le point sur le logement d'utilité publique. Une comparaison avec le locatif et la propriété», sotomo (2017), Office fédéral du logement, Granges.