

# CH\_VB 10109152 vom 9. Februar 1996

Bundesverwaltung, 1996-02-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_\\_td\\_class\\_\\_metadataCell\\_\\_10109152\\_\\_td\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb__td_class__metadataCell__10109152__td_)

FR: CH\_VB 10109152 du 9 février 1996

IT: CH\_VB 10109152 del 9 febbraio 1996

## Erwägungen

### E. 2

L'exécution de la loi permet-elle de réaliser ces objectifs?

### E. 3

La manière de procéder de l'OPCA L'étude sur «l'encouragement à l'accession de la propriété de logements» a été publiée en 1993 tandis que celle sur «l'encouragement à la construction de logements» n'a été publiée qu'en mai 1995, avec beaucoup de retard. Les évaluations auxquelles l'OPCA a procédé sont basées sur ces deux études. Les 96

résultats de l'examen de l'OPCA sont contenus dans le présent rapport ainsi que dans le rapport de travail plus complet (qui n'existe qu'en langue allemande). Le projet du rapport de travail a été soumis à l'Office fédéral du logement (OFL) afin de garantir que son contenu soit complet et d'éviter des erreurs ou malentendus éventuels.

### E. 4

LaLCAP

#### E. 4.1

Les bases légales La loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements est entrée en vigueur en 1975. Selon l'article 34sexies de la constitution, la LCAP a pour objet d'abaisser les coûts du logement pour les milieux moins favorisés de la population, les personnes âgées, invalides ou exigeant des soins (encouragement de la construction de logements), ainsi que de faciliter l'accès à la propriété du logement à des familles ou des personnes qui ne disposent ni du capital, ni de revenus suffisants pour l'acquisition de leur logement (encouragement à l'accession à la propriété de logements).

#### E. 4.2

Les instruments de la LCAP L'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété du logement poursuivent des objectifs différents. Les instruments employés sont cependant identiques dans une très large mesure. Les instruments de la LCAP se distinguent selon qu'ils chargent ou non la caisse fédérale. Normalement, les cautionnements, les engagements (engagements conditionnels) et les contributions remboursables ne grèvent pas la caisse fédérale. Au contraire, les contributions à fonds perdu (subventions) la chargent directement. Les coûts générés par l'OFL ne sont pas non plus couverts par des recettes.

##### E. 4.2.1

Les cautionnements et les engagements • Afin de faciliter le financement de prêts hypothécaires, la Convention peut cautionner jusqu'à 90 pour cent du coût d'acquisition (prix d'achat) ou de revient (coût du terrain et coût de la construction). Les maîtres

d'ouvrages d'utilité publique (coopérative pour la construction de logements p. ex.) peuvent même obtenir des cautionnement allant jusqu'à 95 pour cent. En faisant appel au cautionnement de la Confédération, les besoins en capitaux propres se réduisent à 10 pour cent, respectivement 5 pour cent du coût de revient ou d'acquisition et, en règle générale, les banques offrent des taux d'intérêts plus avantageux.

#### **E. 4.2.2**

Les contributions remboursables Les abaissements de base constituent de loin la partie la plus importante des contributions remboursables. Il s'agit d'avances sur les loyers ou sur les charges du

#### **E. 4.2.3**

Contributions non remboursables La plus grande part des contributions non remboursables (avances à fonds perdu / subventions) sont versées sous forme d'abaissements supplémentaires. Ces abaissements ont pour objet de réduire un peu plus les loyers déjà au bénéfice d'abaissements de base. L'octroi de ces avances est lié à certaines limites de revenus et de fortune. D'autre part, seules des personnes habitant des logements LCAP et déjà au bénéfice d'abaissements de base peuvent demander des abaissements supplémentaires. Actuellement, environ 60 pour cent des habitants de logements encouragés par les moyens de la LCAP bénéficient des abaissements supplémentaires. 5 Les résultats de l'examen de l'OPCA 5.1 Les objectifs de la LCAP L'analyse des objectifs de la LCAP réalisée par l'OPCA a montré que le législateur veut principalement augmenter l'offre de logements avantageux pour les classes de la population à revenus limités et augmenter la proportion de propriétaires de logements. Outre ces objectifs, il y a encore une foule d'autres 98

objectifs d'importance diverse tels que les dispositions régissant l'équipement ou l'acquisition de réserves de terrain, etc. Des objectifs de politique conjoncturelle et structurelle sont encore venus s'y rajouter au cours du temps. Ainsi, ces dernières années, la LCAP a été utilisée en tant qu'instrument de politique conjoncturelle, notamment pour relancer la construction et en tant qu'instrument de politique structurelle afin d'assurer des capacités dans le domaine de la construction. 5.2 Les crédits octroyés et les unités encouragées Depuis l'entrée en vigueur de la LCAP en 1975, le Parlement a accordé 14 259 millions de francs à titre d'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété, dont: - 11 552 millions de francs à titre de cautionnements, d'engagements et de contributions liés aux objets; - 2151 millions de francs à titre d'aide complémentaire à des personnes, non remboursable, octroyés sous forme de contributions à fonds perdu (abaissements supplémentaires I à IV). 5.3 Unités encouragées Dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements, il y a eu, entre 1975 et 1993, environ 51 000 logements locatifs qui ont été encouragés grâce aux moyens de la LCAP, dont environ 37 000 appartements neufs. Ceci correspond environ à 7 pour cent des quelques 500 000 appartements à louer construits durant cette même période. Entre 1975 et 1991, l'encouragement à la propriété a concerné environ 10 000 unités (maisons familiales, maisons familiales mitoyennes, appartements, etc.). Ceci correspond environ à 6,7 pour cent des 155 000 unités d'habitation qui sont passées en propriété privée durant cette même période. Toujours durant cette période, l'augmentation globale d'unités d'habitation (appartements locatifs, maisons familiales, propriétés par étage, etc.) a atteint environ 380 000 unités. Par rapport à cette augmentation globale, la part d'unités passée en propriété

privée grâce aux moyens de la LCAP représente près de 2,7 pour cent. 6 Les objectifs de la LCAP ont-ils été atteints? L'efficacité de l'encouragement par le biais de la LCAP dépend surtout de la mise à disposition des crédits correspondants ainsi que de la demande en matière de moyens d'encouragement. Jusqu'à ce jour, les crédits votés ont toujours permis de répondre à la demande. L'encouragement par la LCAP a donc toujours été géré en fonction de la demande. 99

#### 6.1 Efficacité de l'encouragement à la construction de logements (appartements locatifs)

Pour les locataires, l'accès à des appartements soutenus par les moyens mis à disposition par la LCAP n'est fondamentalement pas lié à des limites supérieures du revenu ou de la fortune. Toutefois, les auteurs de l'étude concernant «l'encouragement à la construction de logements» arrivent à la conclusion que les milieux moins favorisés de la population qui sont surtout visés par la LCAP sont également ceux qui profitent avant tout de l'encouragement à la construction de logements. Leur étude montre que les locataires d'appartements LCAP se différencient du point de vue structurel et financier, notamment par un revenu moins élevé, des locataires de logements ne faisant pas l'objet d'encouragements. Deux autres résultats confirment cette constatation. Premièrement, environ 60 pour cent des locataires d'appartements LCAP profitent non seulement de l'abaissement de base (contributions remboursables) mais encore d'abaissements supplémentaires (contributions non remboursables). Ces contributions à fonds perdu sont liées à des limites de revenus et de fortune des locataires définies avec précision. Deuxièmement, 30 pour cent des appartements sont loués de manière intentionnelle à des personnes âgées, invalides ou exigeant des soins. Les motivations des maîtres d'ouvrages et des investisseurs à construire des appartements locatifs avec l'aide des moyens de la LCAP sont très diverses. Pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique (coopérative pour la construction de logements, etc.) ce sont les motivations socio-politiques qui dominent, c'est-à-dire la mise à disposition d'appartements avantageux pour les milieux moins favorisés de la population, les familles avec enfants, les personnes invalides, âgées ou exigeant des soins. En revanche, les investisseurs commerciaux cherchent plutôt à limiter le risque d'inoccupation et à assurer un rendement satisfaisant. Les encouragements de la LCAP permettent à ces derniers d'offrir des appartements en partie moins chers que s'ils avaient été construits sans ces moyens d'encouragement. Au début, les maîtres d'ouvrages et les investisseurs n'ont fait appel à la LCAP que de manière très hésitante. Mais, au cours de ces dernières années, la situation a fondamentalement évolué. Ainsi, durant la période de 1991 à 1993, la proportion des nouvelles unités d'habitation construites en faisant appel aux moyens de la LCAP a augmenté à 19 pour cent, même si, parallèlement, un excédent d'appartements vides se dessinait progressivement. En tenant compte de cette situation, l'OFL a fortement réduit ses activités en matière d'encouragement depuis 1995. Par conséquent, les crédits accordés en 1991 et 1992 dureront une année de plus que ce qui avait été initialement prévu. C'est la raison pour laquelle l'OFL ne demandera probablement de nouveaux crédits qu'en 1997 seulement. Environ 7 pour cent de tous les appartements locatifs construits entre 1975 et 1993 l'ont été avec l'aide de la LCAP. L'encouragement à la construction de logements atteint les milieux moins favorisés de la population et qui sont surtout visés par la LCAP, soit les familles avec enfants, les personnes invalides, âgées ou exigeant des soins. 100

#### 6.2 Efficacité de l'encouragement à l'accession à la propriété de logements (maisons familiales, etc.)

C'est en fonction de l'évolution de la proportion de personnes propriétaires

de leur logement que l'on peut le plus aisément évaluer l'efficacité de l'encouragement à la propriété. Ainsi, après l'état au plus bas constaté en 1970, il a été possible d'observer une légère augmentation de la proportion de propriétaires entre 1970 et 1990. La proportion des propriétaires est passée de 28,1 pour cent à 31,3 pour cent. Ceci correspond à un taux d'augmentation de 11 pour cent en 20 ans. Il convient toutefois de relever que cette augmentation de la proportion des propriétaires se situe au-dessous de la moyenne européenne. Selon les auteurs de l'étude sur «l'encouragement à l'accession à la propriété de logements», il n'est pas possible de définir de manière concluante la mesure dans laquelle cette augmentation est due aux effets de la LCAP ou si elle est due à d'autres facteurs. Cette analyse montre également que l'augmentation de la proportion des propriétaires au cours des cinq premières années de la LCAP, de 1975 à 1979, a été plus élevée (1,8%) que durant la deuxième période de 1980 à 1990 (1,4%), et ceci malgré le fait que la LCAP était déjà en vigueur depuis une dizaine d'années. Les auteurs de «l'étude sur l'encouragement à l'accession à la propriété de logements» partent du principe que la LCAP atteint effectivement les milieux ciblés, c'est-à-dire les ménages qui ne sont pas en mesure d'investir les fonds propres nécessaires à l'acquisition d'un logement. Leur étude montre que les propriétaires qui ont bénéficié de l'aide LCAP se différencient du point de vue structurel et financier des propriétaires n'ayant pas fait appel à cette aide. Ainsi, la charge financière découlant de l'achat de leur logement représente une partie plus importante du revenu et la part des fonds propres ainsi que l'amortissement de la dette sont inférieurs. Mais, selon les auteurs de l'étude, «l'efficacité de l'encouragement à la propriété de logements» doit être corrigée du nombre de propriétaires qui, sans les aides de la LCAP, auraient tout de même accédé à la propriété. Les auteurs évaluent cette distorsion à environ 35 à 50 pour cent des cas d'accession à la propriété grâce aux moyens de la LCAP. Une étude sur l'efficacité de l'encouragement à la propriété en Allemagne compte également avec une distorsion d'environ 50 pour cent. Du point de vue purement juridique, il n'y a pas de distorsion puisque l'encouragement à l'accession à la propriété n'est pas lié à des limites supérieures du revenu et de la fortune. La limitation de l'accès à l'encouragement par la LCAP se fait par le biais de la construction. En effet, seuls peuvent être encouragés des immeubles respectant les limites supérieures de coûts fixées et répondant à des normes de qualité bien définies. Toutefois, il faut tenir compte du fait que les propriétaires qui auraient accédé à la propriété sans les aides de la LCAP réduisent l'efficacité de cette dernière. En effet, des ménages qui, par définition, ne font pas partie de ceux qui ne sont pas en mesure d'investir les fonds propres nécessaires profitent également des encouragements de la LCAP. 101

- De tous les logements qui sont passés en propriété privée de 1975 à 1991, 6,7 pour cent ont bénéficié des moyens mis à disposition par la LCAP. - La proportion de propriétaires de logements en Suisse a légèrement augmenté depuis 1970. Il n'est pas possible de prouver dans quelle mesure cette augmentation est due aux effets de la LCAP. - Environ la moitié des moyens d'encouragement mis à disposition par la LCAP atteint la population cible, soit les ménages qui ne sont pas en mesure d'investir les fonds propres nécessaires.

## **E. 7**

Les lacunes qui subsistent actuellement L'étude sur «l'encouragement à l'accession de la propriété de logements» et celle sur «l'encouragement à la construction de logements» ont permis d'analyser et de présenter les objectifs principaux et l'efficacité de la LCAP. A côté de cela, il y a encore toute une série de domaines qui n'ont pas, ou pas assez été étudiés. Il y a donc encore des lacunes qui ne permettent pas ou qu'imparfaitement de procéder à une

évaluation circonstanciée de l'efficacité de ces aspects de la LCAP. Les cinq domaines principaux encore grevés de lacunes sont brièvement abordés ci-dessous.

### **E. 7.1**

**Efficacité de la LCAP en tant qu'instrument de politique conjoncturelle** L'analyse des objectifs a révélé qu'au cours du temps, l'exécution de la LCAP a été élargie à des objectifs de politique conjoncturelle et structurelle. Ainsi, la LCAP a déjà été plusieurs fois considérée comme instrument de relance conjoncturelle et de politique structurelle, notamment en 1975, 1983 et 1991. Elle a donc été employée comme programme d'investissement ou d'impulsion en tant qu'instrument de stabilisation ou de soutien lors de phases récessives du marché de la construction et afin d'éviter une régression trop importante de la capacité. A ce sujet, il convient également de se poser la question fondamentale de savoir dans quelle mesure la LCAP est un instrument adéquat de la politique conjoncturelle et structurelle. Cette réflexion doit être poursuivie en analysant les coûts engendrés et ainsi que l'efficacité atteinte.

### **E. 7.2**

**Les effets économiques globaux de la LCAP** La question des effets économiques globaux de la LCAP est intimement liée à l'aspect de son efficacité en matière de politique conjoncturelle. Particulièrement en période de mauvaise conjoncture, spécialement dans le domaine de la construction, la LCAP revêt une importance grandissante pour l'économie en général et pour la construction en particulier. Ainsi, au cours des dernières années, les unités d'habitation construites à l'aide des moyens d'encouragement

de la LCAP ont augmenté, tant de manière absolue que proportionnellement; 4. selon les domaines, des proportions de 30 à 50 pour cent ont été atteintes. Etant donné l'importance vitale de la LCAP pour la branche de la construction, il faut se poser la question de son utilité, de ses coûts et de ses effets pour l'économie en général.

### **E. 7.3**

**Les engagements financiers et le financement de la LCAP** En tenant compte de l'incertitude grevant le développement de la conjoncture en Suisse, la question des coûts qui pourraient être occasionnés par les engagements consentis par la Confédération (cautionnements, prêts remboursables, participations) doit également être examinée. De plus, la question de savoir comment il sera à l'avenir possible d'assurer le financement des prestations d'encouragement doit aussi être soulevée. La récente évolution de la conjoncture, marquée par la stagnation, voire la diminution des salaires et la stabilité des prix, entraîne une forte pression sur le modèle d'encouragement à la base de la LCAP. A ce sujet, l'OFL a réagi en réduisant de moitié l'augmentation annuelle des intérêts qui sont ainsi passés de 3 pour cent à 1,5 pour cent pour les années 1996 et 1997. La Commission des finances et l'OFL sont en train d'étudier les problèmes liés à la charge financière de la caisse fédérale et occasionnés par les engagements de la Confédération dans le domaine de l'abaissement de base, par exemple suite à l'insolvabilité de propriétaires. En revanche, cet examen a exclu les questions concernant le financement futur de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements. Actuellement, l'OFL s'attelle à cette tâche. Aucun résultat concret n'est disponible pour l'instant.

### **E. 7.4**

Nouveaux modèles d'encouragement à la construction et à la propriété de logements La question concernant de nouveaux modèles ou de nouvelles formes d'encouragement à la construction et à la propriété de logements est étroitement liée aux problèmes déjà évoqués: coûts, financement, charges pour les locataires et les propriétaires. Les auteurs des deux études n'étaient pas chargés de se prononcer sur de nouvelles formes ou de nouveaux modèles d'encouragement à la construction et à la propriété de logements. Mais la situation économique actuelle, les difficultés de maintenir les augmentations des taux d'intérêt ainsi que l'état actuel des finances fédérales impliquent, aujourd'hui plus que jamais, que l'on réfléchisse à de nouvelles formes d'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements. Ces questions devront en partie être prises en charge et traitées dans le cadre du programme de recherche de l'OFL. Mais il ne faut pas compter pouvoir obtenir de résultats avant 1998. 103

### **E. 7.5**

Efficacité socio-politique de la LCAP Ni l'étude sur «l'encouragement à l'accession de la propriété de logements», ni celle sur «l'encouragement à la construction de logements» n'a évalué, pour la Suisse, le nombre total des ménages à revenus modestes ni celui des ménages qui ne sont pas en mesure d'investir les fonds propres nécessaires. Il n'est donc pas possible de savoir combien de personnes et de ménages remplissent encore les conditions donnant droit à des abaissements supplémentaires ou pourraient encore bénéficier de mesures d'encouragement à la propriété. Il n'est ainsi pas possible de déterminer quel pourcentage de ménages à revenus modestes, respectivement de ménages qui ne sont pas en mesure d'investir les fonds propres nécessaires a effectivement été atteint à ce jour par les mesures d'encouragement. C'est la raison pour laquelle il n'est pas possible de déterminer l'efficacité socio-politique, hiérarchiquement supérieure aux autres types d'efficacité, de l'encouragement à la construction ni de l'encouragement à l'accession à la propriété du logement. N39405 Le présent rapport expose les résultats principaux de l'examen. Les résultats détaillés sont contenus dans le rapport de travail du 9 février 1996 (en langue allemande). Les résultats de l'examen de l'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle et de l'évaluation de ses effets sur l'ensemble de l'économie sont publiés dans le rapport de l'OPCA du 2 décembre 1996. Les rapports ci-mentionnés ainsi que l'expertise Ecoplan sur l'efficacité de la LCAP du point de vue de la politique conjoncturelle et évaluation de ses effets sur l'ensemble de l'économie peuvent être obtenus auprès de la Centrale de documentation des services du Parlement, Palais fédéral, 3003 Berne, tél. (031) 322 97 44. Réalisation de l'étude Chef de projet Patrick Trees, lie. phil. I, Organe parlementaire de contrôle de l'administration Assistant Andréas Tobler, lie. phil. I, Organe parlementaire de contrôle de l'administration Secrétariat Ruth Aichele, Organe parlementaire de contrôle de l'administration Hedwig Heinis, Organe parlementaire de contrôle de l'administration Supervision Dr. Markus Spinatsch, Organe parlementaire de contrôle de l'administration N39405 104

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Efficacité de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration à l'attention de la section «Economie» de la Commission de gestion du Conse... In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1997 Année Anno Band 4 Volume Volume Heft 34 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero

dell'oggetto Datum 02.09.1997 Date Data Seite 93-104 Page Pagina Ref. No

**E. 10**

109 152 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.