Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 73 (2001)

Heft: 3

Artikel: Projet de la loi fédérale : loi sur la promotion du logement

Autor: Nigg, Fritz

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-129875

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Projet de loi fédérale
LOI SUR LA PROMOTION DU LOGEMENT

Lors de sa séance du 02.05.01, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie d'engager la procédure de consultation relative au projet de loi fédérale sur la promotion du logement auprès des cantons, des partis et des organisations concernées et de la mener jusque fin août.

Ce projet de loi fédérale sur la promotion du logement (LPL), qui est mis en consultation, doit à terme remplacer l'actuelle loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Il prévoit d'aider les personnes et les ménages qui, pour des raisons économiques ou sociales, ont difficilement accès au marché des logements en location ou en propriété. Cela concerne notamment les ménages à revenu ou à fortune modeste, les familles nombreuses et les personnes âgées ou handicapées. Le projet de loi entend également renforcer la position des maîtres d'ouvrage chargés de la construction de logements d'utilité publique et améliorer la transparence ainsi que les bases de la connaissance du marché. Les objectifs de la future politique en matière de logement ont donc été recentrés et sont beaucoup plus ciblés que ceux de la LCAP. Au lieu d'encourager la construction de logements en général, on se concentre désormais sur une aide ciblée en faveur des acteurs du marché économiquement faibles et on renonce à certaines mesures de la LCAP comme l'acquisition de réserves de terrain ou les aides à l'équipement. Par ailleurs, le dispositif d'encouragement pour les logements locatifs est complètement modifié: un simple système de prêts doit remplacer le système actuel basé sur l'abaissement de base, les abaissements supplémentaires et des loyers augmentant de façon progressive. Enfin, le projet de loi donne la priorité aux rénovations de logements et met l'accent sur les efforts en matière de développement durable.

Les articles 108 et 41 de la Constitution fédérale oblige la Confédération à trouver une solution durable pour assurer l'offre de logements. Ce mandat a été réexaminé dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons" (RPT) et confirmé l'année dernière dans une décision de l'organe politique dirigeant la RPT. En effet, si la situation dans le secteur du logement s'est améliorée par rapport aux périodes précédentes, il reste des problèmes à résoudre. Ainsi le coût du logement en général, l'offre insuffisante de logements pour les ménages défavorisés, le manque de rénovation, le faible taux de logements en propriété et les difficultés de financement des maîtres d'ouvrage chargés de la construction de logements d'utilité publique. De nouvelles bases légales devraient donc permettre à la Confédération de combler ces lacunes. Le projet de loi tient également compte des problèmes qui se sont posés lors de la crise de l'immobilier et des recommandations de la Commission fédérale pour la construction de logements.

Communiqué de presse
DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE
Service de communication

Renseignements:
Office fédérale du logement, Peter Gurtner, directeur, 032/654 91 81

Documentation sommaire relative au projet de loi fédérale sur la promotion du logement (LPL)

1. TACHE DE LA CONFEDERATION

1.1 Mandat constitutionnel

"La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que:
e. toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables;" (art. 41 Cst)

1 "La Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition de logements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers ainsi que l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations oeuvrant à la construction de logements d'utilité publique.

2 Elle encourage en particulier l'acquisition et l'équipement de terrains en vue de la construction de logements, la rationalisation de la construction et l'abaissement de son coût et l'abaissement du coût du logement.

3 Elle peut légiférer sur l'équipement de terrains pour la construction et pour la rationalisation de la construction.

4 Ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin". (art. 108 Cst)

"(La Confédération) en collaboration avec les cantons encourage la prévoyance individuelle, notamment pas des mesures fiscales et par une politique facilitant l'accession à la pro-

La loi fédérale sur la promotion du logement doit remplacer la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), grâce à laquelle la Confédération a rempli le mandat constitutionnel depuis 1974.

priété." (art. 111, al. 4, Cst)

1.2 Marché du logement

"L'offre de logements locatifs fond à nouveau comme neige au soleil"
(titre de la NZZ du 19.04.01)

" Le marché du logement est asséché en ville de Zurich"
(Stadtent-wicklung.zh, mars 2001)

Le recul de l'offre de logements a été aussi important à Genève qu'à Zurich, alors qu'en Suisse centrale, la baisse était exactement dans la moyenne suisse avec un cinquième de logements en moins. En Suisse orientale et romande, la réduction a été la plus faible avec 6% et 8%.
(selon la NZZ du 19.04.01)

Dans de nombreuses régions, l'offre en logements est tombée à un niveau si bas que l'on ne peut plus parler d'un marché du logement qui fonctionne.

1.3 Approvisionnement en logements

Le ravitaillement ne suit pas. En l'an 2000, il n'a été construit en Suisse que 32'199 logements et maisons familiales en tout. C'est la production la plus basse en la matière depuis plus de 25 ans. Depuis 1994, l'activité dans la construction de logements baisse sans interruption; le recul est de 31,6%. Sur environ 300 logements existants, il n'y en a qu'un qui vient d'être construit. Le parc de logements est comme une forêt dans laquelle il n'y a pratiquement plus de jeunes pousses pour prendre la relève.

Déficit dans le secteur des rénovations. Des rénovations porteuses de plus-value pour d'anciens logements sont liées à des charges nominalement presque aussi élevées que les coûts de construction de l'époque où ils ont été érigés. Conséquence de ce phénomène, les loyers ont subi une hausse si forte que sur le plan social, ils ne sont plus supportables et qu'ils se heurtent à la résistance des habitants. De nombreux propriétaires préfèrent donc renoncer d'emblée, notamment dans le secteur des loyers modérés, aux rénovations qui s'imposent.

Demande croissante face à une offre en régression. Tandis que les logements à prix modérés deviennent toujours plus rares, le nombre des personnes qui dépendent absolument de tels logis en raison de leur situation économique ou sociale et de l'obligation de déménager augmente.

Obstacles sur le chemin de la propriété du logement. Pour l'acquisition de logements en propriétés, il ne faut pas seulement que le revenu soit suffisant, mais également les fonds propres. Ceux-ci font précisément défaut chez les jeunes ménages.

L'approvisionnement en logements à prix modérés devient plus douteux plus le temps passe, tant pour les ménages logés dans des locatifs que pour ceux qui veulent acquérir la propriété du logement.

1.4 Investisseurs

Pour les investisseurs professionnels comme pour les caisses de pensions, la construction et la remise à bail de logements à prix modérés apparaissent moins intéressants au fur et à mesure que le temps passe. Le chef des placements des avoirs de la caisse d'assurance des fonctionnaires du canton de Zurich déclarait récemment dans une interview (Finanz und Wirtschaft, 14.04.01): "Un changement se dessine à l'horizon dans la mesure où nous déplaçons notre effort principal de la construction de logements à celle de locaux commerciaux. ... Si les occupants de logements locatifs passent à des logements en propriété, les immeubles locatifs ne sont plus le placement correct." A l'occasion de l'épuration des grand portefeuilles immobiliers, on liquide et brade également - en partie du moins - les logements relativement bon marché. Par contre, les coopératives de construction de logements d'utilité publique se sont avérées des investisseurs fiables et durables dans le segment des logements à prix modérés.

Il faut à nouveau davantage d'investisseurs qui se fixent pour objectif d'offrir un habitat à prix modérés et bien entretenu de façon durable, comme le font les coopératives de construction.

1.5 Maîtres d'ouvrage d'utilité publique

Les maîtres d'ouvrages d'utilité publique nouvellement constitués et de dimension réduite, qui prennent généralement la forme de coopératives de construction, ne disposent – et ceci est aisément compréhensible – que de fonds propres limités. En conséquence, leurs projets risquent de se heurter à un échec. Dans le canton de Genève, par exemple, les banques se refusent à l'heure actuelle de financer les projets de constructions coopératives à plus de 80%, et cela indépendamment de la garantie totale fournie par le gouvernement genevois. Tant les rénovations supportables pour les habitants de vieux bâtiments que les projets pionniers, prometteurs d'avenir pour de jeunes coopératives risquent d'échouer faute de financement. Les établissements d'entraide des coopératives (fonds de solidarité, coopératives de cautionnement, etc.) ne peuvent résoudre de leurs propres moyens que trop peu de ces cas problématiques.

Les organisations d'entraide de la construction de logements d'utilité publique dépendent d'un certain appui de la Confédération.

2. LES GRANDS TRAITS DU PROJET POUR UNE NOUVELLE „LOI FEDERALE SUR LA PROMOTION DU LOGEMENT"

2.1.Les axes principaux de la loi

Propriété du logement, promotion par:

-Arrière-cautions de la Confédération pour des institutions de cautionnement.

Habitat à des conditions financièrement supportables, spécialement pour:

Familles,
Ménages à revenus modestes,
Personnes handicapées,
Personnes âgées dans le besoin,
Personnes en formation

Construction de logements d'utilité publique, promotion des organisations par des:

-Cautionnements de la Confédération pour des emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements CCL

-Prêts de la Confédération aux Fonds de roulement des organisations faîtières pour transmission

aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique
-Arrière-cautions de la Confédération pour des hypothèques en postposition, qui sont cautionnées par des institutions de cautionnement

-Mandats de prestation de la Confédération

-Participations au capital de la Confédération

Logements locatifs, promotion par:
-Prêts de la Confédération, sans intérêts ou à intérêts préférentiels
-Cautions de la Confédération pour le financement de constructions individuelles (seulement dans des cas exceptionnels)

Recherche et échange de connaissances, promotion par:
-Mandats d'études de la Confédération

-Participation financière de la Confédération à des mandats de recherche

-Prêts de la Confédération pour des modes de construction innovants et des projets exemplaires

La loi maintient des prestations importantes de la Confédération pour l'approvisionnement en logements, prestations qui ont fait leurs preuves, et elle tient compte dans ce contexte des expériences faites.

2.2. Abandon du modèle LCAP
Dans la nouvelle loi, les avances de la Confédération à titre de rendements locatifs futurs et croissants ne sont plus repris. Ces avances selon ledit modèle LCAP (WEG) portaient intérêts et devaient être remboursées au fil du temps. Mais sur le marché du logement, il n'a souvent pas été possible d'imposer les hausses de loyer qui auraient été nécessaires à cette fin.

Les obligations existantes de la Confédération en vertu de la LCAP demeurent. Une nouvelle loi ne peut pas libérer la Confédération de ses engagements. Mais ce texte facilitera l'exécution de ces obligations par la Confédération.

2.3. Positif pour le marché
Les modalités et la portée des mesures prévues sont conçues de telle sorte que les forces du marché ne seront pas limitées, mais plutôt renforcées. La promotion de la propriété du logement se limite auxdits "ménages planchers" (revenu suffisant, manque de fonds propres), et s'agissant des logements en location, à un habitat pour des personnes socialement et économiquement défavorisées. La recherche et les projets exemplaires créent des impulsions pour l'économie du logement. Et la promotion modérée des organisations de constructions d'utilité publique – pour l'essentiel des institutions d'entraide – ne fait que compenser les inconvénients que dites organisations subissent du fait de la concurrence.

La nouvelle loi tient compte du marché.

3. QUELQUES NOUVEAUTÉS IMPORTANTES

3.1 Une loi largement redimensionnée (art. 1 et 2)
La loi fédérale de 1974 encourant la construction et l'accession à la propriété de logements avait des objectifs très étendus comme "l'amélioration des bases de l'ensemble de la construction de logements" (message du Conseil fédéral relatif à la LCAP du 17 septembre 1973) et l'abaissement de base des coûts du logement, peu importe le revenu des locataires ou des propriétaires. Au contraire, la nouvelle loi se limite à la défense de la cause des ménages qui sont défavorisés sur le marché du logement, ainsi qu'à la construction de logements d'utilité publique et/ou d'un habitat innovant.

3.2 Prêts de la Confédération sans intérêts ou à taux préférentiels au lieu d'avances (art. 11)
En lieu et place des avances auparavant usuelles, remboursables et portant intérêts, la Confédération doit servir des prêts directs aux maîtres d'ouvrage (d'utilité publique ou autres). Ces prêts sont accordés sans intérêts ou à des taux préférentiels, mais doivent être remboursés eux aussi dans les 25 ans au plus tard. Les conséquences en sont d'une part de moindres frais d'intérêts, mais aussi certaines dépenses liées au remboursement du prêt. Ceci permet à nouveau de procéder aux amortissements nécessaires.

3.3 Plus "d'abaissements supplémentaires" pour les appartements en location (art. 15)
La Confédération ne fournit plus de paiements destinés à réduire les loyers des appartements. Par contre, les prêts selon chiffre 3.2 doivent être calculés de telle sorte qu'une baisse sensible des coûts du logement en résulte, qui doivent être répercutés par les bailleurs. Les logements dont les loyers sont ainsi réduits sont à réserver à des habitants qui remplissent certaines conditions concernant le revenu, l'occupation des locaux, etc. Lorsqu'un ménage ne remplit plus les conditions, par ex. parce que les enfants sont sortis de la coquille, celui-ci ne doit pas quitter le logement. Mais la réduction du loyer tombe. Nulle part dans la loi il n'est question que la réduction soit reportée sur un autre logement, dont les occupants rempliraient les conditions requises. Mais le texte légal admet que "les logements en question doivent permettre un mélange équilibré de différentes catégories sociales" (art. 5, lettre g). Il est à relever que le cautionnement d'hypothèques de rang postérieur (ci-après chiffre 3.8) a généralement aussi pour effet de moindres frais d'intérêts.

3.4 Logement en propriété à prix modéré pour ménages disposant de faibles fonds propres (art. 20 ss)
Une aide fédérale pour l'acquisition d'un logement en propriété au bénéfice de ménages disposant d'un revenu bien trop faible est irréaliste et ne sera donc plus prévue. Quiconque dispose au contraire d'un revenu suffisant pour supporter les charges de propriétaire, mais qui n'a pas assez de moyens pour assurer le financement propre obtient un cautionnement. Celui-ci permet en conséquence un emprunt plus élevé auprès d'un institut financier et, le cas échéant, le versement de certaines avances. Le cautionnement ne sera pas servi directement par la Confédération, mais par une coopérative de cautionnement hypothécaire. Celle-ci obtient de son côté, pour sa prestation de garantie, une arrière-caution de la Confédération.

3.5 Cautionnements de la Confédération désormais exceptionnels, en lieu et place son arrière-cautionnement (art. 10, 16, 21. ss, 30)
La Confédération peut en fait continuer à cautionner elle-même des hypothèques de rang postérieur. Selon le message, ceci ne doit se faire qu'exceptionnellement. Le cautionnement d'hypo-

thèques de rang postérieur est davantage l'affaire de coopératives de cautionnement spécialisées, privées, auxquelles la Confédération octroie des arrière-cautions en cas de besoin (cf. ch. 3.8 ci-après).

3.6 La promotion indirecte sera fortement réduite (art. 35 ss)
La Confédération renonce à toute une série de mesures grâce auxquelles la construction de logements est encouragée indirectement. Contrairement à ce qui se passait auparavant, le projet ne prévoit ni aide pour une acquisition de terrain à titre de prévoyance, pour un remaniement ou un équipement de terrain à bâtir; il n'offre pas non plus une base permettant de soutenir des modes de construction plus rationnels. Tout ceci aurait été possible sous le régime de l'ancienne loi (LCAP). Cependant, ces moyens n'étaient guère utilisés depuis longtempts. Au demeurant, il reste la promotion de travaux de recherches dans le domaine de la construction de logements.

3.7 Les "utilité publique" à titre de partenaires de la Confédération (art. 27 s.)
L'activité des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (coopératives de construction et autres) ainsi que leurs associations faîtières constituent, bien plus que dans l'ancienne loi, une préoccupation pour la Confédération. Il est d'abord fixé dans ce texte de quelle manière ces maîtres d'ouvrage seront encouragés: participation de la Confédération au capital, prêts des fonds de roulement, mandats de prestation, arrière-cautions. D'autre part, la Confédération établit des "règles du jeu" détaillées, par exemple en ce qui concerne les exigences posées en matière d'utilité publique, de présentation des comptes et de contrôle. Est d'une importance vitale la promotion indirecte par la voie de mandats de prestations confiés par la Confédération aux organisations faîtières (pour la gestion des prêts, le service de consultation, etc.). L'aide aux maîtres d'ouvrage coopérateurs et autres d'utilité publique en tant que "tierce force" sur le marché du logement pourrait s'avérer un jour le point essentiel de la nouvelle loi.

3.8 Collaboration pertinente et partage des risques avec les coopératives de cautionnement hypothécaire (art. 21, 30, 42)
Auparavant, la Confédération cautionnait des financements de rang postérieur des banques, le plus souvent directement, par de cautionnements simples. A l'avenir, les organisations de cautionnement des maîtres d'ouvrage devront fournir davantage de cautionnements solidaires aux établissements financiers pour leurs hypothèques. Dans ce contexte, le risque sera partagé entre la Confédération et l'institution de cautionnement. Les cautions sont manifestement prévus essentiellement pour la promotion de la propriété du logement; mais ils peuvent être utilisés également pour les logements en location (nouvelle construction ou rénovations). Hormis la fonction de caution, l'idée du partage des risques entre Confédération et organisations privées apparaît de toutes façons comme un fil rouge de la loi.

3.9 Privatisation de tâches publiques par des mandats de prestations (art. 42)
Il est prévu que la Confédération peut confier des tâches prévues par la nouvelle loi aux organisations faîtières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et autres services œuvrant pour elle. Ceci doit se réaliser conformément aux principes du New Public Management, via l'instrument des mandats de prestations assortis d'un contrôle des prestations et de la qualité.

ASH
Fritz Nigg

Aimeriez-vous en savoir plus?
La direction de l'ASH
Bucheggstrasse 109, Case postale, 8057 Zürich
Tél. 01 362 42 40, Fax 01 362 69 71
e-mail svw@svw.ch
vous renseignera volontiers.

L'ASH est l'organisation faîtière de 900 coopératives de construction de logements d'utilité publique comptant 120'000 logements au total

Société coopérative d'habitation Lausanne Rapport d'activité 2000

Au cours de l'année 2000, notre Coopérative a eu une activité soutenue qui s'est matérialisée par les afits suivants qui marqueront son essor:
- des investissements de 17,1 millions de francs,
- la mise en chantier d'un nouvel immeuble de 15 logements à Lausanne,
- l'achat de 14467m2 de terrains situés à Lausanne, Pully et Epalinges,
- le développements de projets pour la construction de plus de cent logements au cours des trois prochaines années,
- la décision de créer de nouveaux bureaux pour notre administration,
- la rénovation, dans plusieurs bâtiments, de 85 logements.

Lausanne Reposoir -Fontenay, octobre 2000