

Projet « Désenchevêtrement 27 »

Rapport d'évaluation du groupe de travail

Membres : OFL, AFF, Représentant spécialisé du canton de Zurich

Groupe de tâches « Encouragement à la construction de logements »

1. Situation actuelle

Le présent rapport porte sur l'**encouragement à la construction de logements**, par opposition à l'**aide au logement** au sens large ou à la **politique du logement** en général.

Les mesures fiscales d'encouragement à la propriété du logement ne font donc pas partie de cet examen. Au niveau fédéral, cela comprend les avantages fiscaux accordés aux versements anticipés de l'avoir de vieillesse du 2^e pilier ou du pilier 3a.

Ne sont pas non plus prises en compte les allocations de logement versées par la Confédération et les cantons à titre de prestations complémentaires (PC) ou de l'aide sociale versée par les cantons et parfois les communes. Selon une étude réalisée en 2020 par le bureau de conseil Ecoplan sur mandat de l'OFL, la Confédération et les cantons ont dépensé en 2018 environ 665 millions de francs en prestations complémentaires pour l'autodétermination en matière de logement (si l'on inclut l'aide sociale, les coûts atteignent 1,77 milliard de francs). La part de la Confédération (5/8 de ce montant) s'élève à 415 millions. Compte tenu de l'évolution du coût total des PC, les dépenses de la Confédération devraient avoir considérablement augmenté depuis 2018.

Le rapport ne tient également pas compte des conditions générales du marché du logement, notamment du droit du bail ou des dispositions cantonales en matière de protection du logement (par ex. BS, GE, VD) ainsi que d'autres domaines tels que l'aménagement du territoire ou la protection contre le bruit, qui ont également un impact significatif sur l'offre de logements.

Tous peuvent certes comprendre des mesures d'**aide au logement**, lesquelles ne visent pas directement l'**encouragement à la construction de logements**. De plus, ils ne relèvent pas de la compétence de l'OFL ni des offices cantonaux chargés de l'encouragement à la construction de logements.

1.1. Compétence normative

1. Conditions-cadres

En Suisse, la fourniture de logements relève en principe du secteur privé. L'*offre* est influencée par les variations économiques globales et par le cadre juridique général (aménagement du territoire, prescriptions en matière de construction, droit du bail, etc.), dont la réglementation relève de la compétence de la Confédération et des cantons. La *demande* dépend, entre autres, de l'évolution démographique, de la taille des ménages, de la situation conjoncturelle et des revenus. Différents indicateurs, par exemple le taux de logements vacants ou la fluctuation des prix, reflètent la situation et l'évolution du marché du logement. Pendant une grande partie du XX^e siècle, la Suisse, et en particulier les centres urbains, ont connu une pénurie. Aujourd'hui encore, la demande est supérieure à l'offre. Or, il est indispensable d'avoir un marché du logement qui fonctionne pour bénéficier d'un approvisionnement suffisant, créer les conditions d'un développement économique dynamique et permettre la mobilité de la main-d'œuvre. Dans un marché tendu, ce sont surtout les ménages à faibles revenus qui ont des difficultés à trouver un logement abordable.

C'est la raison pour laquelle la Confédération, les cantons et les communes prennent des mesures complémentaires dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements afin de garantir à l'ensemble de la population un logement de qualité et abordable. La construction de logements d'utilité publique joue ici un rôle essentiel. L'encouragement à la construction de logements ne signifie toutefois pas une véritable régulation de l'offre.

2. Activité de la Confédération : base constitutionnelle

L'art. 108, al. 1, Cst. charge la Confédération de soutenir la construction de logements et l'accès à la propriété (« La Confédération encourage... »). Selon les commentaires juridiques s'y rapportant, ce mandat a un caractère général et ne prime pas les compétences cantonales. Il s'agit d'une compétence parallèle, ce qui signifie que les mesures d'encouragement de la Confédération et des cantons s'appliquent simultanément et peuvent être cumulées.

3. Loi sur le logement (LOG) et construction de logements d'utilité publique

Le mandat constitutionnel de la Confédération est inscrit dans la loi sur le logement (LOG ; RS 842) et comprend trois volets : logements à loyer modéré, logements en propriété à prix modéré et organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Les deux premiers volets (communément appelés aide directe) ont été suspendus pour des raisons financières dès l'entrée en vigueur de la LOG en 2004, raison pour laquelle le soutien se limite à l'encouragement dit indirect, qui promeut la construction de logements d'utilité publique.

Deux instruments sont utilisés à cet effet : premièrement, la Confédération approuve un fonds de roulement géré à titre fiduciaire par les organisations faïtières de la

construction de logement d'utilité publique. Des prêts remboursables à taux préférentiels sont accordés aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique pour la construction, la rénovation et l'acquisition de logements locatifs bon marché. Deuxièmement, la Confédération cautionne les emprunts émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique CCL. Avec les fonds ainsi obtenus sur le marché des capitaux, la CCL accorde à ses membres (maîtres d'ouvrage d'utilité publique) des prêts pour financer la construction de logements à prix avantageux. Dans une moindre mesure, la Confédération soutient, au moyen d'arrière-cautionnements, les cautionnements de la Société coopérative de cautionnement hypothécaire (cch).

L'OFL gère en outre un programme de recherche visant à accroître la transparence du marché et à élaborer les bases nécessaires à l'amélioration de l'offre de logements et du cadre de vie.

L'exécution de l'encouragement du logement par la Confédération est confiée, dans la mesure où elle n'est pas assurée par l'OFL lui-même, aux organisations faitières (pour le fonds de roulement) ou à la CCL. Les cantons n'ont pratiquement aucune part dans la mise en œuvre de la LOG.

4. Instruments d'encouragement régis par l'ancien droit

Certains enchevêtrements entre la Confédération et les cantons proviennent d'engagements relevant de l'ancien droit, dont la majeure partie expirera d'ici 2032. Ainsi, à la fin de 2024, 3727 logements bénéficiaient encore de l'encouragement prévu par la LCAP, ce qui ne représente qu'une fraction des logements concernés par ce soutien (environ 107 000). S'agissant des abaissements supplémentaires sous forme de contributions à fonds perdu, les paiements annuels ont été réduits de 149 millions de francs (2001) à 1,9 million de francs actuellement. Les cantons assument également certaines tâches d'exécution, notamment le contrôle du droit aux abaissements ou du montant des loyers. Il existe par exemple entre la Confédération et le canton ZH une convention de prestations datant de 1991, complétée en 1992 et 1995. Celle-ci ne concerne toutefois plus que sept objets et expirera en 2029.

Des enchevêtrements existent aussi dans le cadre de l'aide à l'assainissement des logements dans les régions de montagne. Conçue comme une tâche commune, cette aide relève désormais de la seule compétence des cantons depuis l'entrée en vigueur de la RPT en 2008. Dans le canton ZH par exemple, il existe encore quatre régimes de subvention dans les zones dites de montagne.

5. Encouragement à la construction de logements dans les cantons

Lorsque leur marché du logement est particulièrement tendu ou que des problèmes particuliers surgissent, les cantons ont la possibilité de compléter l'aide au logement de la Confédération par leurs propres mesures de soutien et d'adopter à cet effet des bases légales qui répondent à leurs besoins spécifiques.

Neuf des 26 cantons disposent d'une base légale et de mesures afférentes visant à encourager la construction de logements et, dans certains cas, l'accession à la propriété. Les cantons GE, VD, ZG et ZH octroient notamment une aide cantonale substantielle à

la construction de logements, tandis que les cantons BL, BS, NE, NW et VS ont inscrit l'encouragement à la construction dans leurs lois. Dans le canton GR, une nouvelle loi sur l'aide au logement (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026) complète l'aide fédérale à la construction de logements d'utilité publique.

Le canton ZH encourage notamment la mise à disposition de logements locatifs à prix modéré pour les personnes à faibles revenus et disposant d'un patrimoine limité en accordant des prêts sans intérêts. Un crédit-cadre de 180 millions de francs est disponible. Renoncer aux intérêts permet de faire baisser le prix des logements. Les prêts sont limités dans le temps et doivent être amortis selon un calendrier déterminé.

1.2. Modalités actuelles de l'accomplissement des tâches

Le mandat constitutionnel et légal définit l'encouragement à la construction de logements comme une tâche fédérale. Cela garantit un approvisionnement de base en logements à prix modéré dans toutes les régions du pays, lesquelles bénéficient d'un soutien uniforme à l'échelle nationale.

Le financement et l'exécution de l'encouragement indirect en faveur des organisations de construction de logements d'utilité publique (**encouragement à la construction de logements**) incombent à la Confédération, dans la mesure où celle-ci ne délègue pas les tâches d'exécution aux organisations faïtières et aux centrales d'émission (art. 47 LOG). Il n'existe pratiquement aucun enchevêtrement avec les cantons dans ce domaine.

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui opèrent à l'échelle suprarégionale bénéficient ainsi des mêmes conditions dans tout le pays. Les instruments d'encouragement utilisés (fonds de roulement et cautionnements) sont très efficaces lorsqu'ils sont gérés au niveau national, à l'instar de la gestion des risques, qui gagne en efficacité ; depuis l'entrée en vigueur de la LOG en 2003, aucun cautionnement n'a pas été honoré.

La Confédération est tenue de coordonner et d'harmoniser l'exécution avec les cantons et les communes (art. 46, al. 3, LOG), ce qui se passe généralement sans difficulté. À l'occasion de la révision à venir de la LOG, qui vise notamment à clarifier la compétence de la Confédération en matière de contrôle des loyers des logements subventionnés, la question se pose de savoir sur quelle base ces contrôles doivent être effectués dans les cantons qui disposent de leur propre système de surveillance. Le Conseil fédéral propose que la Confédération puisse, sous certaines conditions, déléguer le contrôle des loyers.

L'aide au logement figure également dans nombre de constitutions cantonales. Elle se traduit souvent par des mesures d'encouragement à la construction de logements d'utilité publique et de promotion de l'accession à la propriété. Un bon tiers des cantons utilisent pour ce faire des instruments de financement, lesquels prennent le plus souvent la forme d'aide à la pierre, mais parfois aussi d'aide aux personnes. Plusieurs cantons encouragent également l'accession à la propriété ou ciblent certaines régions (par ex. les communes de montagne dans le canton VS). Le nouvel instrument d'encouragement à la construction de logements d'utilité publique du canton GR s'appuie lui sur les procédures d'exécution des organisations faïtières.

1.3. Financement

Au niveau fédéral, les principaux postes de dépenses annuels se montent à environ 26 millions de francs pour les apports au fonds de roulement et à 10 millions pour les frais de fonctionnement de l'OFL (chiffres tirés du compte d'État 2024).

Selon les statistiques financières 2023, les dépenses des cantons pour la construction de logements sociaux s'élèvent à environ 100 millions de francs (environ 350 millions si l'on tient compte des dépenses communales). Le canton ZH dispose par exemple d'un crédit-cadre de 180 millions de francs. Sur ce montant, des dépenses annuelles d'environ 14,5 millions de francs sont actuellement inscrites au budget. Par ailleurs, les remboursements annuels se situent entre 5 et 9 millions de francs. Avec le temps, ces derniers devraient s'aligner sur les dépenses.

1.4. Défis

L'encouragement fédéral à la construction de logements inscrit dans la LOG ne présente pratiquement aucun enchevêtrement avec les cantons, au contraire des instruments relevant de l'ancien droit (LCAP, aide à l'assainissement des logements dans les régions de montagne, etc.) ; ceux-ci ne jouent aujourd'hui pratiquement aucun rôle ou ont été transférés aux cantons dans le cadre de la RPT. Puisqu'il s'agit de compétences parallèles, les cantons ont la possibilité de développer des instruments complémentaires adaptés à leurs besoins.

Le groupe de travail estime que la répartition actuelle des tâches au sein de l'encouragement à la construction de logements a fait ses preuves et n'entrave aucunement l'exécution des tâches. Les compétences parallèles ne constituent ni un doublon ni un obstacle pour les cantons. Au contraire, l'aide fédérale est appréciée et jugée positive.

Les prestations de l'OFL, notamment dans les domaines de la recherche sur le logement, de l'analyse du marché du logement et du partage de connaissances, sont essentielles pour les cantons. Les instruments de financement fédéraux (fonds de roulement et cautionnements) constituent un complément précieux à leurs propres instruments et garantissent une couverture de base dans le domaine de l'encouragement à la construction de logements.

D'autres facteurs contribuent également à ce que la population bénéficie d'un approvisionnement suffisant en logement. À noter que les déséquilibres du marché, en particulier celui des logements locatifs, varient considérablement d'une région à l'autre. Les raisons ne sont pas exclusivement attribuables à des facteurs nationaux, mais également à des réglementations et à des spécificités cantonales ou régionales. Les conditions-cadres en matière d'aménagement du territoire, notamment dans le domaine de l'urbanisation vers l'intérieur, revêtent ici une importance particulière. Renforcer la coopération et la coordination entre la politique du logement et l'aménagement du territoire aux trois échelons de l'État permettrait de résoudre en partie les défis actuels.

2. Variantes possibles

Au regard de la situation actuelle (encouragement fédéral au logement ouvert aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique de toutes les régions du pays, complété par différents instruments cantonaux taillés sur mesure), trois variantes sont envisagées :

- Variante 1 : centralisation de l'aide au logement au niveau fédéral et abandon de l'aide cantonale
- Variante 2 : centralisation de l'aide au logement au niveau cantonal et abandon de l'aide fédérale
- Variante 3 : la Confédération prend en charge l'aide à la pierre, tandis que les cantons assument, le cas échéant, l'aide aux personnes

D'autres variantes (mener des modifications ponctuelles ou procéder à des transferts de tâches), n'ont pas été examinées, car il n'existe pas de base pour le faire. En outre, comme expliqué aux ch. 1.2 et 1.4, il n'y a pratiquement aucun enchevêtrement dans ce domaine entre la Confédération et les cantons.

2.1. Variante 1 : centralisation de l'aide au logement au niveau fédéral et abandon de l'aide cantonale

2.1.1. Orientation

Avec cette variante, l'aide au logement deviendrait une tâche exclusive de la Confédération, tandis que les cantons y renonceraient. Comme certains d'entre eux accordent également un encouragement à la propriété du logement ou proposent d'autres mesures dans ce domaine, la Confédération devrait élargir son soutien et le doter de moyens financiers plus importants. Il s'agirait de la seule manière de maintenir l'aide au logement à son niveau actuel.

Se poserait en outre la question de savoir si le soutien de la Confédération devrait aussi englober les mesures prises par les villes et des communes. Les grandes villes, notamment, ont leurs propres systèmes d'encouragement, qui complètent ceux de la Confédération et des cantons.

2.1.2. Nécessité de légiférer

Il serait probablement nécessaire de modifier la LOG et d'étendre son champ d'application. L'art. 108 Cst. confère déjà à la Confédération un mandat général d'encouragement (« La Confédération encourage la construction de logements [...] ») ; il faudrait dès lors envisager de le modifier comme suit : « L'encouragement à la construction de logements [...] relève de la compétence de la Confédération ».

Plusieurs cantons disposent aujourd'hui de dispositions constitutionnelles et législatives dans le domaine de l'aide au logement. Celles-ci devraient être supprimées. Il faudrait en outre clarifier dans quelle mesure les initiatives populaires cantonales (et communales) relatives au logement seraient encore admissibles.

2.1.3. Conséquences financières

Il est difficile d'estimer les effets positifs et négatifs de cette variante sur le plan budgétaire. Si les moyens et instruments actuels étaient centralisés au niveau fédéral, les coûts totaux seraient probablement similaires à ceux du statu quo. Les cantons et les communes verraient leurs charges baisser, tandis que les coûts de la Confédération augmenteraient pratiquement dans les mêmes proportions. Ce transfert de charge serait compensé via le bilan global.

2.1.4. Évaluation

Le groupe de travail est d'avis que cette variante affaiblirait le principe de subsidiarité, les cantons ayant la capacité de mener leur propre politique d'aide au logement. Il en serait de même pour le principe de l'équivalence fiscale, car les cantons n'auraient plus leur mot à dire ni ne participeraient plus au financement de l'aide au logement alors que celle-ci a également des effets positifs au niveau local.

Selon le groupe de travail, cette centralisation de l'aide permettrait toutefois d'utiliser les instruments de manière plus efficiente et de réaliser des économies d'échelle. Il est cependant impossible de quantifier précisément ce gain. Parallèlement, une certaine perte d'efficacité est à prévoir, car la Confédération n'est pas en contact direct avec les personnes concernées et connaît donc moins bien les conditions locales ; il lui serait difficile d'apporter un encouragement aussi ciblé que celui des cantons. Dans ce contexte, il serait envisageable que les cantons qui aujourd'hui n'accordent pas d'encouragement à la construction de logements en fassent davantage. En ce qui concerne les incitations négatives, la variante est jugée neutre.

Le groupe de travail conclut que cette variante est moins convaincante que le statu quo.

2.2. Variante 2 : centralisation de l'aide au logement au niveau cantonal et abandon de l'aide fédérale

2.2.1. Orientation

Avec cette variante, l'aide au logement relèverait entièrement de la compétence des cantons (ainsi que des villes et des communes), alors que la Confédération y renoncerait ; les autres activités de l'OFL dans ce domaine (par ex. la recherche) seraient abandonnées.

Afin de conserver l'aide au logement actuelle, notamment l'encouragement à la construction de logements d'utilité publique, les cantons seraient tenus d'introduire leur propre système (en particulier ceux qui n'en ont pas aujourd'hui). Pour maintenir les instruments d'encouragement existants (fonds de roulement et cautionnements) et pérenniser leur fonctionnement, il faudrait probablement créer une instance intercantonale. Il serait en outre nécessaire d'examiner si le transfert des cautionnements de la Confédération aux cantons est possible.

2.2.2. Nécessité de légiférer

Au niveau fédéral, l'art. 108 Cst. ainsi que la LOG et les ordonnances afférentes devraient être abrogés. À l'inverse, les cantons devraient créer les dispositions constitutionnelles et légales nécessaires ou adapter celles qui existent déjà.

2.2.3. Conséquences financières

Il est difficile d'estimer les effets positifs et négatifs qu'aurait cette variante sur le plan budgétaire. Une solution décentralisée entraînerait probablement une augmentation des coûts, à moins que les cantons ne créent des structures régionales pour éviter cette situation.

La Confédération réduirait ses dépenses (37 millions selon le compte d'État 2024), mais les cantons verraient les leurs augmenter dans la même proportion. Ce transfert de charge serait compensé via le bilan global. L'aide au logement bénéficie actuellement des engagements pris par le passé (par ex. fonds de roulement). Si les cantons devaient créer un instrument de toutes pièces, les coûts seraient incomparablement plus élevés.

2.2.4. Évaluation

Le groupe de travail est d'avis que la variante 2 permettrait de renforcer le principe de subsidiarité. La question se pose toutefois de savoir si les petits cantons seraient en mesure de garantir une couverture de base en logements abordables.

Il juge que cette variante est neutre, voire moins intéressante du point de vue du principe de l'équivalence fiscale, car la Confédération n'aurait plus son mot à dire et ne participerait plus au financement de l'encouragement à la construction de logements alors que celui-ci a également des effets positifs au niveau national.

Pour maintenir le même niveau d'efficacité et d'efficacités qu'auparavant, le groupe de travail estime que les cantons auraient à coordonner étroitement leur pratique d'encouragement ; certains d'entre eux devraient par ailleurs créer leur propre système, voire reconstituer leur expertise dans ce domaine, les petits cantons notamment. La coordination intercantonale nécessiterait probablement la négociation d'un concordat, ce qui

augmenterait les coûts. La variante 2 entraînerait en outre la suppression des instruments de financement de la Confédération (fonds de roulement, cautionnements). Ce soutien serait difficile à compenser, en particulier pour les petits cantons, car ils ne bénéficient pas des mêmes conditions que la Confédération pour obtenir des financements sur les marchés financiers. Il faudrait également examiner comment gérer les engagements antérieurs de la Confédération (aides financières à la construction de logements). Les effets en termes d'équivalence fiscale et de fédéralisme d'exécution seraient en principe neutres, mais des questions complexes se poseraient quant à la manière dont la responsabilité des instruments utilisés jusqu'à présent (fonds de roulement et cautionnements) pourrait être transférée de la Confédération aux cantons. Si cela s'avérait impossible, la Confédération serait tenue d'utiliser ces instruments pendant 20 à 25 ans (en raison de la longue durée des prêts accordés), ce malgré l'abandon de l'aide au logement. Les économies s'en trouveraient réduites. À noter toutefois que la décentralisation des tâches permettrait d'améliorer la pratique et de l'adapter aux conditions locales. Dans l'ensemble, le groupe de travail estime cette variante moins intéressante que le statu quo.

2.3. Variante 3 : la Confédération prend en charge l'aide à la pierre, tandis que les cantons assument, le cas échéant, l'aide aux personnes

2.3.1. Orientation

La Confédération encourage l'approvisionnement en logements à prix modérés (aide à la pierre), tandis que les cantons veillent à ce que l'ensemble des habitants puissent se loger (aide aux personnes).

2.3.2. Nécessité de légiférer

Les dispositions cantonales devraient être modifiées de manière que les cantons n'accordent plus d'aide aux personnes. Il faudrait également examiner en détail les effets que cette variante pourrait avoir sur d'autres bases légales touchant aux prestations sociales cantonales. En effet, à supposer que les bénéficiaires de PC aient droit à l'aide aux personnes, il serait nécessaire d'harmoniser les prestations complémentaires destinées à garantir le minimum vital.

2.3.3. Conséquences financières

Les dépenses de la Confédération pour l'aide au logement devraient rester à peu près identiques, voire légèrement augmenter en fonction du nombre de demande ou du développement de l'offre.

L'aide aux personnes prend généralement la forme de contributions à fonds perdu qui peuvent évoluer de manière dynamique. Ainsi, entre 2012 et 2022, la part des ménages qui consacrent plus de 35 % de leur revenu au loyer est passée de 9,4 % à 13,4 % (+40 %). En chiffres absolus, le nombre de ces ménages a augmenté de 69 %.

L'aide à la pierre se traduit souvent par des prêts remboursables ou des cautionnements. L'argent investi est restitué et le nombre de logements abordables ainsi créés est limité. Tous les ayants droits potentiels ne se voient donc pas attribuer un logement. Les logements construits grâce à l'aide à la pierre constituent une offre complémentaire à celle qui dépend du secteur privé.

Si les cantons renonçaient à l'aide à la pierre pour porter leurs efforts sur l'aide aux personnes, de nouveaux services cantonaux ou communaux devraient être créés pour le versement des contributions aux frais de logement. Les cantons ne pourraient abandonner l'aide à la pierre qu'à moyen ou long terme, car il s'agit généralement d'engagements pérennes. Il faudrait éventuellement examiner la possibilité de transférer ces tâches à la Confédération.

2.3.4. Évaluation

Le groupe de travail estime que la variante 3 affaiblirait le principe de subsidiarité. En effet, même si cette variante permettait d'éviter les enchevêtrements opérationnels, il semble difficilement acceptable que les cantons ne puissent plus accorder eux-mêmes d'aide à la pierre, s'ils en ont les moyens. En ce qui concerne le principe de l'équivalence fiscale, la situation tendrait également à se dégrader, car le rapport entre ceux qui prennent les décisions et supportent les coûts d'une part et ceux qui en bénéficient d'autre part ne serait plus équilibré.

Du point de vue du groupe de travail, le bilan est mitigé en matière d'efficacité et d'efficacités. En théorie, cette variante devrait permettre aux cantons d'améliorer la coordination entre l'aide aux personnes et les autres prestations d'aide sociale. La compétence en matière d'encouragement serait alors partiellement transférée (selon le canton) aux communes, tandis que l'encouragement à la pierre serait assuré par la Confédération. Dans les cantons concernés, les communes devraient augmenter leurs ressources en personnel de manière disproportionnée. En outre, l'aide aux personnes est beaucoup plus onéreuse que l'aide à la pierre, tant sur le plan administratif que financier, ce qui renchérirait les coûts des cantons. Les conséquences financières pour la Confédération dépendraient des modalités concrètes de la variante choisie ; la question se poserait notamment de savoir s'il lui serait nécessaire d'étendre ses activités dans le domaine de l'aide à la pierre en raison du retrait des cantons. Le groupe de travail souligne en outre que l'aide à la pierre a un effet modérateur sur les coûts de construction et les loyers car des limites sont fixées, raison pour laquelle il convient de renoncer à développer l'aide aux personnes au détriment de l'aide à la pierre.

Le groupe de travail juge cette variante nettement moins favorable que le statu quo, en particulier pour les cantons.

3. Appréciation et recommandations

Le groupe de travail est convaincu que le statu quo est préférable aux trois variantes examinées. Il estime qu'une centralisation de l'encouragement à la construction de logements au niveau fédéral ne se justifie pas, notamment au regard du principe de subsidiarité. En cas de décentralisation complète, le fonds de roulement et les cautionnements de la Confédération seraient supprimés et les cantons devraient mettre en place leurs propres instruments d'aide, ce qui poserait des difficultés, en particulier aux petits cantons. De plus, le principe de l'équivalence fiscale serait affaibli dans les variantes 1 et 2, car les bénéfices se répartissent à l'échelle nationale comme cantonale. La variante 3, dans laquelle la Confédération prendrait en charge l'aide à la pierre et les cantons l'aide aux personnes, est particulièrement défavorable selon le groupe de travail. En effet, une aide aux personnes serait nettement plus coûteuse et complexe pour les cantons (coût financier estimé entre 20 et 30 fois supérieur) et l'effet modérateur de l'aide à la pierre disparaîtrait (pas de limites de coûts). Le statu quo présente certes des risques de doublons, mais ceux-ci sont dans la pratique très marginaux, car les cantons adaptent leurs instruments d'encouragement à ceux de la Confédération. En termes de subsidiarité, d'équivalence fiscale et d'efficacité, le statu quo est unanimement considéré comme plus avantageux que les autres variantes par le groupe de travail.