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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 32 (1960)

Heft: 8

Artikel: L'aide à la construction de logements en Suisse

Autor: Bommeli, R.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-125049

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: 09.01.2026

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

L'aide à la construction de logements en Suisse

Par le Dr R. Bommeli, Berne

Exception faite d'une période relativement courte immédiatement après la première guerre mondiale, au cours de laquelle la Confédération a encouragé la construction de logements, ainsi que de quelques mesures prises isolément par certains cantons et des communes importantes, l'aide des pouvoirs publics en matière de construction de logements n'a pris de l'envergure qu'à partir de 1942, quand la Confédération a commencé à soutenir les efforts des cantons par l'octroi d'une aide financière.

A cette époque se développa une pénurie générale de logements, à l'atténuation de laquelle la Confédération se vit obligée de participer ; ceci malgré le fait que les questions du logement soient, conformément à la structure fédérative de la Suisse, en premier lieu du ressort des cantons et des communes.

L'encouragement à la construction de logements des années 1942 à 1949 se présente sous la forme de trois campagnes consécutives, dont les deux premières basées sur les pleins pouvoirs et la troisième sur un arrêté fédéral soumis au référendum et fondé sur l'article 34 quinquies, alors nouvellement incorporé à la constitution et qui concerne la protection de la famille.

Au cours de cette période, des promesses d'aide fédérale pour un montant de 240 millions de francs furent données pour la construction d'environ 87 000 logements. De leur côté, les cantons et les communes mirent à disposition environ 500 millions de francs pour le subventionnement de ces mêmes logements.

L'aide de la Confédération, de même que celle des cantons et des communes, fut en général accordée sous la forme d'une participation unique et à fonds perdu aux frais de construction. Pour les cas où les logements sont détournés de leur but ou vendus avec bénéfice, une obligation de rembourser la subvention est prévue ; cette obligation est mentionnée au registre foncier en tant que restriction de droit public apportée à la propriété.

Quand la première campagne fédérale fut lancée, le but visé en premier lieu était d'accroître la production de logements. Lors des deuxième et troisième actions, des raisons sociales passèrent au premier plan et s'exprimèrent dans les arrêtés fédéraux, en particulier par les conditions posées pour l'occupation des logements subventionnés.

Les logements construits dans le cadre de la campagne de construction de logements à caractère social ne peuvent être occupés que par des familles dont le revenu ne dépasse pas 9000 francs, plus 500 francs par enfant mineur dont la formation n'est pas achevée et dont l'entretien incombe au chef de famille. Pour les logements ayant été construits avec des subventions réduites, la limite de revenu est fixée à 1800 francs, les suppléments pour enfants mineurs restant les mêmes.

Si, lors de l'emménagement, les limites de revenu indiquées plus haut doivent être respectées, par contre, une augmentation postérieure jusqu'à 20 % peut être tolérée. Toutefois, lorsque cette tolérance est dépassée, le remboursement de la subvention doit être exigé, à moins que le propriétaire du logement ne se décide à résilier le bail pour le terme contractuel suivant la réception de la communication de l'autorité subventionnante faisant état de l'irrégularité. Si, en raison de la situation tendue sur le marché des logements, le locataire n'est pas en mesure de trouver, jusqu'à la date de résiliation, un autre logement approprié, un délai peut être accordé, à condition toutefois qu'un intérêt soit versé sur le montant de la subvention. Le propriétaire a la possibilité de modifier le bail pour la période transitoire, afin de faire supporter l'intérêt dû sur la subvention par le locataire. Le paiement de l'intérêt ne représente qu'une solution provisoire destinée à éviter des situations précaires aux locataires congédiés, mais ne leur confère pas un droit de résidence illimité. L'autorité subventionnante ne doit en aucun cas se contenter d'encaisser des intérêts sur les subventions accordées, mais au contraire concentrer ses efforts en vue de conserver les logements dont les loyers ont été réduits, grâce à des subventions, aux classes de la population auxquelles ils sont destinés. Les efforts en vue de conserver à leur destination les logements subventionnés sont fort laborieux, en particulier lorsque entre en jeu le revenu des locataires visés. Dans ce domaine, le but ne peut être poursuivi en appliquant d'une manière trop rigoureuse les règlements ou, à l'opposé, en augmentant trop facilement les limites de revenu, afin d'éviter les difficultés. En plus du fait que tous ceux remplissant les conditions pour l'obtention d'un logement subventionné et qui sont tributaires d'un tel allégement en pâtiraient, le problème ne peut être résolu de cette manière, mais seulement remis à plus tard avec le risque de se reposer alors avec une acuité accrue. Fermer les yeux sur des questions de ce genre aurait à la longue des effets indésirables.

La prolongation de l'encouragement à la construction de logements par la Confédération, prévue pour une année, fut rejetée par une votation populaire en janvier 1950. Il apparut bientôt qu'à la suite de cette décision, les mesures de la plupart des cantons et communes furent, du moins passagèrement, interrompues.

L'effondrement de la production de logements en cas de rejet, craint dans certains milieux et prédit presque avec satisfaction par d'autres, n'eut pas lieu.

Au contraire, le nombre de logements nouvellement construits s'accrut d'année en année et, en 1955-1957, la production totale atteignit des chiffres records. Ce développement révéla toutefois que la production se concentrait presque exclusivement sur les logements à loyers moyens et surtout chers, alors que le gouffre entre l'offre et la demande s'élargissait pour les logements à loyers modestes. Cette constatation découvre une grave lacune de la production croissante, car le logement fait partie des besoins indispensables de toutes les familles. En prenant conscience de cette situation, l'opinion se modifia et permit ou même exigea la reprise de l'encouragement, en particulier de la construction de logements à caractère social, même sans contribution de la Confédération. Cet encouragement des pouvoirs publics fut accordé sous les formes suivantes :

- comme précédemment, en accordant une contribution à fonds perdu unique aux frais de construction ;
- en cédant du terrain à bâtir gratuitement ou en accordant des droits de superficie ;
- en accordant des prêts à intérêts réduits ou sans intérêts ;
- en cautionnant les hypothèques de rangs postérieurs ;
- en prenant en charge les intérêts ;
- en exonérant de certains impôts ;
- en accordant des subsides individuels aux locataires.

En ce qui concerne l'opportunité des différentes mesures d'encouragement des pouvoirs publics, nous pensons que, contrairement à certaines idées préconçues et motivées par des raisons diverses, il est hasardeux de vouloir qualifier les unes de bonnes et les autres de mauvaises. Si l'on désire vraiment apprécier l'opportunité d'une mesure particulière d'aide des pouvoirs publics, il est indispensable de considérer d'abord le but poursuivi avec la dite mesure et dans quelles conditions extérieures l'effet désiré doit être atteint.

Sous réserve des remarques précédentes, les différentes formes d'aide des pouvoirs publics peuvent être brièvement caractérisées comme suit :

- Les contributions à fonds perdu et uniques aux frais de construction, auxquelles peuvent du reste être assimilées les remises gratuites de terrain et autres prestations semblables, présentent l'avantage de stimuler fortement la construction, du fait qu'elles permettent d'amortir d'emblée une bonne partie des frais de construction. La réduction des loyers ou des charges du propriétaire est — du moins théoriquement — de nature durable. Le financement des constructions est facilité ou même, selon le montant des contributions, ne pose plus de problèmes. Par ce fait, des maîtres d'ouvrage ne disposant que de peu ou même d'aucun moyen financier ont la possibilité de construire. Les désavantages en sont que les intéressés sont souvent tentés d'escompter l'effet de la contribution unique à fonds perdu dans leurs calculations, ce qui a pour conséquence de réduire ou même d'annuler la réduction du coût des logements et de détourner les contributions de leur but.
  Si le but visé est de réduire, pendant une période définie, les loyers respectivement les charges du propriétaire, les contributions uniques à fonds perdu se révèlent être un moyen fort onéreux.
- L'octroi de droits de superficie ne provoque une réduction de la location que si les droits sont accordés pour une durée permettant un amortissement de vétusté avec la part prévue à cet effet dans la location, soit de 60 à 70 ans. Si le contrat prévoit une durée plus courte, les conditions de remise des constructions au propriétaire du terrain ayant acordé le droit de superficie doivent être stipulées en tenant compte de ce fait. Des contrats de trop courte durée qui prévoient si possible encore une adaptation périodique de la rente foncière, ne sont guère avantageux pour les maîtres d'ouvrage.
  Des droits de superficie accordés à des conditions raisonnables ont des répercussions très salutaires. Quand les communes, qui généralement entrent en ligne de compte pour accorder les droits de superficie, renoncent à exploiter d'une manière spéculative les terrains en leur possession, elles ont la possibilité non seulement de résoudre les difficultés momentanées dans le secteur, en particulier du logement à caractère social, mais également de créer des conditions propices à une politique foncière et urbaine à longue échéance.
- Les prêts à intérêts réduits ou sans intérêts facilitent le financement et provoquent un abaissement direct des loyers, grâce à l'économie réalisée sur les intérêts ne devant pas être payés.
  Toutefois, ce procédé est, comme les contributions à fonds perdu, un instrument peu malléable lorsqu'il s'agit par la suite de tenir compte des détournements du but et de l'évolution de la situation matérielle des locataires.
- Le cautionnement des hypothèques de rangs postérieurs facilite d'une part le financement et — sous réserve de pertes découlant du cautionnement — est le seul moyen permettant un abaissement des loyers ou des charges de propriétaire sans frais, car les banques sont en mesure d'accorder les hypothèques de second rang aux conditions de celles de premier rang, du fait que les risques, grâce à la caution des pouvoirs publics, ne sont pas plus élevés que pour ces dernières.
- La prise en charge pendant une période déterminée d'une partie des intérêts, respectivement l'octroi de subsides au propriétaire en vue de réduire la charge des intérêts dus sur le capital investi, provoque directement un abaissement des loyers, mais peut diminuer partiellement l'attrait pour un propriétaire à posséder une maison locative. Cette méthode d'encouragement ne facilite pas directement le financement, qui peut toutefois être obtenu grâce à une combinaison avec le système de cautionnement décrit plus haut. De

cette manière, l'élasticité d'adaptation, en cas de détournement du but inhérent au système de prise en charge des intérêts, n'est pas affaiblie.

- Les exonérations d'impôts sont en général prévues comme primes à la production. Elles ne contribuent guère à abaisser les loyers ; si ce dernier effet est désiré, elles sont à combiner avec un autre système adéquat.
- Le subside individuel accordé au locataire ne peut être considéré comme moyen d'encouragement à la construction, car il ne stimule d'aucune manière la production. En Suisse, ce système est en général considéré comme l'une des formes de l'assistance communale.

Les raisons indiquées pour la reprise de l'encouragement à la construction de logements de la part des cantons ont, par la suite, également déterminé la participation de la Confédération aux mesures d'encouragement à la construction de logements à caractère social, selon l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958. A ce sujet, nous renvoyons au rapport de la Commission fédérale du contrôle des prix, publié fin 1956 comme supplément N° 63 de « La Vie économique », ainsi qu'au message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 28 juin 1957.

Les nouvelles mesures de la Confédération comprennent :

- d'une part, la création de la Commission fédérale pour la construction de logements, dont les travaux doivent à longue échéance contribuer à créer des conditions favorables à l'augmentation de l'offre de logements à loyer modéré ;
- d'autre part, une aide financière directe accordée dans le cadre d'une mesure transitoire de quatre ans, au cours de laquelle la construction d'environ 10 000 logements en faveur des familles à revenu modeste est prévue.

La Commission fédérale pour la construction de logements a commencé ses travaux et la publication de comptes rendus de ses enquêtes, afin d'établir un contact direct avec l'opinion publique.

Dans le cadre de la campagne transitoire, destinée à promouvoir la construction de 10 000 logements, la Confédération n'accorde plus son aide sous forme de contributions uniques à fonds perdu aux frais de construction, mais en s'engageant envers le maître d'ouvrage et le propriétaire ultérieur à verser pendant vingt ans une contribution destinée à couvrir en partie les charges des intérêts du capital investi. Grâce à l'aide accordée par la Confédération, les cantons et éventuellement les communes, au plus 2 % annuellement sur le total du capital investi, les loyers peuvent être abaissés d'environ un tiers.

Ces mesures directes de la Confédération en vue d'encourager la construction de logements à caractère social n'ont et ne peuvent avoir pour but, contrairement aux campagnes des années 1942 à 1949, de couvrir la totalité des besoins, ce qui, du reste, ne pourrait évidemment pas être atteint, grâce à la construction de 10 000 logements en quatre ans. Les mesures sont en premier lieu destinées à relancer la construction de logements à caractère social et à souligner l'importance de ce secteur du bâtiment désavantagé au cours des années passées. De plus, elles devraient contribuer à couvrir les besoins les plus urgents jusqu'au moment où les mesures d'aide indirecte commenceront à porter leurs fruits. Le secteur de la construction de logements à caractère social pose des problèmes qui ne peuvent être résolus, ni par l'œuvre du temps, ni par des déclarations, mais uniquement grâce à une production suffisante de logements à loyers modérés. Il semble que ce but devrait pouvoir être atteint, si tout le monde est prêt à y contribuer.

De plus, il n'est certainement pas inutile de rappeler que le problème des logements à loyer modeste, de par les difficultés qu'il cause à nombre de familles, acquiert un dynamisme tel qu'il se résoudra de toute manière.

En considérant le problème d'une manière réaliste et sans illusions, on se rendra sans autre compte des relations existant entre le besoin d'une offre suffisante, en particulier de logements à loyers modérés, et les possibilités d'abolir les mesures restreignant le libre développement du marché des logements.

(Journal de la Construction.)