

Zeitschrift:	Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat
Herausgeber:	Société de communication de l'habitat social
Band:	44 (1971)
Heft:	8
Artikel:	Les nouvelles mesures de la Confédération en matière d'encouragement à la construction de logements
Autor:	Suter, F.X.
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-127137

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: 22.02.2026

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

19/20 juin 1971 à Interlaken

Les nouvelles mesures de la Confédération en matière d'encouragement à la construction de logements

13

Mesdames et Messieurs,

Au cours de la séance de travail de la Commission culturelle de votre association qui s'est tenue au Séminaire coopératif de Muttenz, j'ai eu pour la première fois l'occasion d'orienter un petit cercle de représentants des coopératives sur la nouvelle conception de la Confédération en matière de construction de logements. La direction de votre association m'avait alors prié de faire un exposé sur ce thème à l'occasion de l'assemblée annuelle de votre association. C'est très volontiers que j'ai donné suite à cette invitation. Je considère l'orientation opportune et la discussion avec les représentants des coopératives de construction de logements extrêmement importante, car, en tant que maîtres d'ouvrage, vous serez en mesure de contribuer à ce que le but recherché par les nouvelles mesures puisse être atteint.

Je dois expressément souligner que mon exposé sur la nouvelle conception en matière de construction de logements reprend les *propositions* d'une Commission d'experts, présidée par M. le professeur A. Nydegger, de Saint-Gall.

Propositions pour une nouvelle conception de la Confédération en matière de construction de logements

I. Le projet d'un nouvel article constitutionnel

Le projet du Conseil fédéral pour un nouvel article 34 *sexies* de la Constitution fédérale est actuellement en discussion. Sa teneur est la suivante:

«Art. 34 *sexies* de la Constitution fédérale (nouveau)

¹ La Confédération prend des mesures visant à encourager la construction de logements et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison. La législation fédérale fixera les conditions dont dépendra l'octroi de l'aide.

² La Confédération peut:

- a) faciliter l'acquisition et l'équipement de terrains pour la construction de logements;
- b) soutenir des efforts visant à améliorer les conditions de logement et d'environnement en faveur des familles des personnes ayant des possibilités de gain limitées, des personnes âgées, des invalides, ainsi que des personnes exigeant des soins;

c) stimuler les recherches en matière de construction et sur le marché du logement ainsi que encourager la rationalisation;

d) assurer l'obtention de capitaux pour la construction de logements en période de resserrement du marché des capitaux.

³ Si elle le juge indispensable pour l'équipement des terrains à bâtir et pour la rationalisation du secteur de la construction, la Confédération peut édicter d'autres mesures que des prescriptions visant à l'encouragement.

⁴ Les cantons et les organisations compétentes de l'économie seront consultés avant l'adoption des lois d'exécution. Les cantons peuvent être amenés à collaborer au moment de l'exécution.

L'article 34 quinquies, 3^e alinéa, de la Constitution fédérale est abrogé.»

Il va sans dire que l'avis des milieux intéressés quant à ce projet dépend essentiellement des mesures que la Confédération se propose de prendre sur la base de cette nouvelle disposition constitutionnelle.

II. Les mesures prévues par la Confédération

Les mesures projetées ont déjà été préparées dans une large mesure par la *Commission fédérale pour la construction de logements*. Elles partent de l'idée que le nombre de logements construits sera suffisant pour autant que l'on parvienne à maintenir le rythme de production annuel de 55 000 à 60 000 unités atteint ces dernières années. Certes, selon une prévision établie à fin 1969, la croissance nette effective ne devrait s'élever «qu'à» 43 000 à 48 000 logements, ce chiffre est cependant très élevé si l'on considère que l'accroissement annuel de la population est de 75 000 personnes environ. En outre, il ne faut guère s'attendre à court terme à une augmentation plus forte de la capacité de production de l'industrie du bâtiment tant que la politique restrictive actuelle en matière de travailleurs étrangers sera maintenue. En revanche, la pénurie de logements à loyers modérés est évidente. C'est pourquoi la Confédération s'efforcera en premier lieu d'accroître l'offre de logements à des prix relativement abordables dans le cadre de l'offre totale actuelle. Les propositions se subdivisent en celles qui ont pour effet de diminuer les loyers pour la construction de logements dans son ensemble et celles qui aspirent en plus à faire baisser les loyers dans la construction de logements à caractère social. On peut

parvenir de deux façons à cette réduction, soit en diminuant le coût total de chaque logement (terrain et coût de construction), soit en diminuant les charges annuelles du propriétaire qui sont transférées sur le locataire (intérêts, amortissements, entretien et administration). Les activités de la Confédération dans le secteur de la construction de logements dans son ensemble visent en premier lieu à diminuer le coût total, tandis que pour la construction de logements à caractère social, on prévoit une réduction directe des charges annuelles.

<i>Charges annuelles:</i>	Fr.
Intérêts du capital propre 5½%	550.—
Intérêts de l'hypothèque de premier rang 5½%	3 300.—
Intérêts des hypothèques de rang inférieur 6%	1 800.—
Amortissement, entretien 2,5% du coût de construction de Fr. 80 000.—	2 000.—
Total = loyer normal	7 650.—

III. Mesures visant à abaisser les loyers pour l'ensemble des logements

1. Mesures tendant à influer sur les éléments de la formation du coût des loyers

Les frais de logement à la charge du propriétaire et du locataire, sans compter les frais accessoires, sont les suivants:

- Intérêts des capitaux propres et empruntés.
- Amortissements.
- Entretien et administration, impôts inclus.

Ces frais seront donc d'autant moins élevés:

- que les investissements par logement seront plus faibles,
- que les taux d'intérêts hypothécaires seront plus bas,
- que l'amortissement sera plus lent,
- que les frais d'entretien et d'administration, impôts inclus, seront plus modestes.

Prenons l'exemple d'un logement neuf de quatre pièces pour lequel on a envisagé intentionnellement des investissements et des taux d'intérêt assez élevés:

<i>Coût:</i>	Fr.
Acquisition du terrain (y compris les frais d'équipement)	20 000.—
Coût de construction	80 000.—
	100 000.—

Financement:

Capital propre	10% *	10 000.—
Hypothèque de premier rang	60%	60 000.—
Hypothèque de rang inférieur	30%	30 000.—
		100 000.—

* En prenant un taux de 10% pour le capital propre, on tient déjà compte de la nouvelle conception en matière de construction de logements d'utilité publique (cf. page 13 et suivantes).

Par cet exemple de financement on voit que la Confédération peut tenter de contribuer à un abaissement général des loyers par une action directe ou indirecte sur leurs diverses composantes.

1.1. Mesures visant à abaisser le coût des terrains

L'offre de terrains à bâtir équipés est insuffisante; c'est la cause principale du prix élevé des terrains. De nombreuses communes, qui se trouvent au seuil d'un développement rapide, se refusent à entreprendre sur une grande échelle l'équipement de terrains à bâtir. Elles sont aux prises avec des difficultés de financement, car les nombreux investissements auxquels elles doivent procéder dépassent leurs recettes courantes. De même, l'équipement de terrains à bâtir n'entraîne tout d'abord que des dépenses; ce n'est que plus tard, une fois les constructions terminées, que les recettes fiscales commenceront à augmenter peu à peu. La pénurie de terrains équipés fait monter les prix, et cela même pour les terrains non équipés; en effet, de par leur nature, ces prix se déterminent en fonction de l'évolution intervenue pour les terrains voisins.

a) Prêts pour l'équipement

Depuis le 1^{er} octobre 1970 déjà, la Confédération peut, en vertu des dispositions de l'ordonnance d'exécution III de la loi actuelle concernant l'encouragement à la construction de logements, accorder des prêts ou des cautionnements à des taux d'intérêt et d'amortissement favorables. Donnent droit à des prêts, d'une part les investissements pour l'équipement concernant l'eau, l'énergie, les conduites, les routes et chemins et, d'autre part, les frais de raccordement. Nous verrons cependant plus loin que

ceux-ci ne seront pris en considération que dans le cadre de l'aide supplémentaire à la construction de logements à but social. Les prêts couvrent 100% des frais, leur durée est de vingt ans et peut même, exceptionnellement, s'étendre jusqu'à vingt-cinq ans. L'amortissement ne commence qu'après cinq à dix ans et, au début, le paiement des intérêts peut être abaissé, aux frais de la Confédération, jusqu'à deux cinquièmes du taux des hypothèques en premier rang. Ces conditions sont conçues de telle manière que les communes et autres bénéficiaires de ces prêts n'auront à assumer l'intégralité des charges résultant des intérêts et de l'amortissement que lorsque les investissements auront déjà commencé à être productifs grâce aux recettes fiscales. Les nombreuses requêtes fondées sur l'ordonnance d'exécution III, qui ont déjà été adressées au Bureau fédéral pour la construction de logements permettent d'admettre que l'aide à l'équipement répond à un besoin et qu'elle contribuera à accroître sensiblement l'offre de terrains équipés et, par là, à faire baisser simultanément le prix des terrains. Il n'en reste pas moins que la réglementation actuelle est encore incomplète; il s'agit d'y adjoindre des dispositions permettant d'encourager l'équipement, non seulement du point de vue financier, mais aussi du point de vue de l'aménagement du territoire, en facilitant, par exemple, les remaniements parcellaires et les rectifications de limites. En outre, on ne dispose pas, à l'heure actuelle, de mesures suffisamment efficaces pour lutter contre l'accaparement de terrains à bâtir équipés. Ni l'article constitutionnel sur la protection de la famille, qui constitue le fondement de la réglementation actuelle, ni la loi sur la construction de logements ne permettraient de prévoir des dispositions plus étendues dans l'ordonnance d'exécution III. D'autre part, la Commission pour la construction de logements a préparé un projet de nouvelle loi sur l'équipement; ce projet, fondé sur le projet d'article constitutionnel, prévoit notamment des dispositions concernant les remaniements parcellaires et les rectifications de limites, ainsi que la possibilité de percevoir rapidement les contributions des propriétaires fonciers aux frais d'équipement.

b) *Prêts pour la réservation de terrains*

Le projet d'aide fédérale en matière de réservation de terrains constitue un autre moyen d'augmenter le terrain disponible pour la construction de logements. L'aide fédérale consiste également en des prêts à des taux favorables d'intérêt et d'amortissement; ces prêts seront, il est vrai,

accordés en règle générale par les banques, tout comme dans le cadre de l'aide à l'équipement. La Confédération prendra uniquement à sa charge la différence entre l'intérêt favorable du prêt et l'intérêt normal sur le marché; elle accordera en outre un cautionnement. La Confédération n'allouera directement des crédits que dans la mesure où les banques ne seront pas à même de fournir elles-mêmes le capital nécessaire.

c) *Amélioration des dispositions de police des constructions*

En évitant de disperser les constructions, il est possible de faire baisser le prix du terrain par logement, car le terrain nécessaire par logement diminue en fonction de l'élévation du coefficient d'utilisation. De même, les coûts d'équipement par logement peuvent être maintenus plus bas que si l'on construit de façon dispersée. C'est pourquoi la législation sur l'équipement prévoit, tout comme l'actuelle ordonnance d'exécution III (art. 4), que l'aide à l'équipement est subordonnée à l'assurance que les constructions seront implantées judicieusement. Le projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire, qui est en relations étroites avec la loi sur l'équipement, contient des dispositions analogues. Enfin, les délais souvent très longs en matière de remaniements parcellaires, de rectifications de limites et de procédure pour l'octroi de permis de bâtir, conduisent eux aussi à un renchérissement du coût des terrains. Il n'est pas rare aujourd'hui que cinq à sept ans s'écoulent entre l'achat du terrain et l'achèvement des constructions. Il en résulte que les intérêts s'élèvent souvent jusqu'à 50% du coût initial du terrain. Ces frais peuvent être diminués de deux manières: premièrement, en abaissant les taux d'intérêt, ce qu'on prévoit de réaliser grâce aux prêts à faible intérêt pour l'acquisition de terrains et, deuxièmement, en raccourcissant les délais de procédure. Les communes devraient par exemple être tenues dans certaines circonstances de procéder à des travaux d'équipement dans un certain délai. En outre, la possibilité d'édicter des directives coordonnant les prescriptions cantonales de police des constructions est à l'étude dans le cadre des mesures de rationalisation; il peut également en résulter un raccourcissement du processus de construction. Il est vrai que les études menées par la Commission de recherches en matière de construction de logements ont révélé que les différences existant entre les prescriptions légales sont souvent moins importantes que la latitude d'interprétation dont bénéficient les autorités dans l'application d'une loi déterminée.

La nouvelle conception de l'encouragement à la construction de logements contient donc toute une série de mesures visant à abaisser le prix des terrains. Il se peut que chacune d'elles n'ait pas beaucoup d'effet en soi; en revanche, l'ensemble de ces mesures et leur combinaison devraient conduire au succès.

Toutefois, la politique de construction de logements ne suffira pas à elle seule à endiguer la hausse du prix des terrains. Tant l'aménagement du territoire qu'une politique générale efficace de la Confédération contre l'inflation constitueront des conditions indispensables à l'efficacité de la future loi sur la construction de logements dans la lutte contre la hausse du prix des terrains.

1.2. Mesures visant à abaisser les coûts de construction

Les coûts de construction s'élèvent à un multiple de ceux des terrains. Il est donc d'autant plus important de combattre leur accroissement. Trois remarques préliminaires s'imposent à ce sujet:

– Une part considérable de l'augmentation des coûts de construction est due non pas à des hausses de salaires et de prix, mais à une tendance qui se manifeste en faveur de logements plus grands et d'une amélioration de la qualité. Il est vrai que notre pays ne dispose pas d'indications sûres au sujet du rôle de ces deux derniers facteurs dans la hausse des coûts. En revanche, une enquête de ce genre a été effectuée en Allemagne; certes, elle remonte à quelque temps déjà et les résultats obtenus aux conditions de l'époque ne peuvent être purement et simplement repris dans le cas de la Suisse. Il est toutefois possible d'en extraire une indication intéressante pour la période comprise entre 1950 et 1962, l'agrandissement des logements et l'amélioration de la qualité, pris ensemble, ont contribué à l'accroissement des coûts à peu près dans la même mesure que l'augmentation des prix de construction proprement dits.

On ne saurait dire si le confort des installations offertes aujourd'hui répond réellement aux vœux et aux besoins de ceux qui cherchent un logement; il se peut que *le degré de ce confort soit trop élevé pour beaucoup de nouveaux ménages aux revenus limités*. Une tâche importante de la recherche en matière de construction et de marché du logement sera donc d'attirer l'attention sur de telles dépenses inutiles, mais aussi sur la nécessité d'une distribution et d'un aménagement adéquats des logements; en effet, dans la construction de logements traditionnelle, on ne tient aujourd'hui que partiellement compte de ce fac-

teur (par exemple: flexibilité dans la répartition des pièces). La recherche en matière de construction et de marché du logement sera instituée par le nouvel article constitutionnel. Aujourd'hui déjà, certains efforts sont entrepris dans le cadre de la loi en vigueur; citons les directives élaborées par la Commission de recherche en matière de construction de logements dans le domaine de la construction de logements pour personnes âgées, ainsi que pour l'établissement de plans et la construction de logements à but social.

– L'influence de l'augmentation du confort mise à part, on ne dispose d'aucun renseignement précis sur des autres facteurs de l'évolution des coûts de construction. Les indices de construction locaux existant (Zurich, Berne, Lucerne) ne sont pas assez représentatifs. Une tâche importante de la recherche de marché du logement sera donc de créer un indice suisse des coûts de construction.

– Nous allons décrire ci-dessous les mesures prévues par la nouvelle conception pour lutter contre la hausse des coûts de construction. Il convient cependant de répéter avec insistance que ces mesures resteront incomplètes tant qu'elles ne seront pas assorties d'une politique de lutte contre le renchérissement, appliquée à l'ensemble de l'économie, c'est-à-dire d'un instrument efficace de politique conjoncturelle que le Conseil fédéral, et surtout le Parlement, devront être fermement décidés à utiliser. Si la lutte générale contre le renchérissement continue à être vouée à l'échec comme elle l'a été ces derniers temps, la meilleure conception de la construction de logements ne servira pas à grand-chose et la déception qui en résultera pourrait aisément susciter de nouvelles tentatives d'instaurer un système d'économie dirigée dans le secteur du logement.

Dans ces conditions, la tâche principale de la Confédération dans le domaine de l'abaissement des coûts de construction de logements sera d'encourager la rationalisation. Cette tâche peut être envisagée selon trois conceptions:

a) Correction des dispositions de police des constructions et d'autres prescriptions gouvernementales

La Confédération peut faire amender les dispositions de police des constructions et d'autres prescriptions gouvernementales dans la mesure où elles entravent la rationalisation. De nombreuses législations cantonales et communales se réfèrent à des méthodes et à des matériaux de construction qui ne répondent plus aux exigences

modernes, alors que les méthodes et matériaux modernes sont passés sous silence. Citons, par exemple, certaines dispositions de police du feu, ou d'autres concernant l'épaisseur des parois ou la hauteur des constructions. Nous avons déjà relevé dans le passage consacré aux coûts des terrains que les procédures en matière de permis de bâtir devraient être simplifiées et surtout abrégées, ce qui permettrait une économie du point de vue des intérêts. On irait vraisemblablement trop loin en proposant que ces matières fassent l'objet d'une réglementation fédérale: on continuera de construire différemment à Genève, en Appenzell ou au Tessin. La Confédération peut cependant édicter des directives, encourager la coordination volontaire et lier l'octroi d'aide financière fédérale au respect de l'application de normes de cette nature.

b) Subventionnement de la recherche en matière de construction et de marché du logement

La Confédération peut encourager la rationalisation en soutenant la recherche en matière de construction. Il s'agit en résumé de l'utilisation de nouveaux matériaux de construction, d'éléments de construction et de leurs dimensions (coordination modulaire), ainsi que du processus de construction proprement dit, aussi bien du point de vue technique que du point de vue de l'économie d'entreprise. La recherche ne vise pas seulement à permettre une construction aussi rationnelle que possible, mais aussi à tenir compte de l'entretien ultérieur et de l'adaptation à l'évolution des besoins des habitants, en rendant par exemple facile le remplacement d'éléments défectueux ou techniquement dépassés.

c) Encouragement à des promoteurs de constructions appliquant des méthodes rationnelles

Pour abaisser les coûts de construction, il est essentiel d'attirer les promoteurs appliquant des méthodes rationnelles de constructions et de les encourager. Il faut aussi qu'une saine concurrence au niveau de l'offre soit assurée. La Confédération peut satisfaire à ces exigences en octroyant ses diverses prestations d'aide financière (cf. p. 17 et suivantes) en premier lieu à des promoteurs de constructions appliquant des méthodes rationnelles et déterminés à collaborer à la création d'un marché de la construction capable de fonctionner.

1.3. Mesures visant à abaisser les charges annuelles

Exception faite des mesures de politique conjoncturelle visant à abaisser le niveau de l'intérêt et des efforts tendant à endiguer la hausse des coûts de construction

et d'entretien, la Commission pour la construction de logements ne voit dans ce domaine aucune mesure dont pourrait bénéficier l'ensemble de la construction de logements.

2. Mesures visant à faciliter l'acquisition de capitaux en période de tension du marché des capitaux

Ainsi que le prévoit déjà l'article 14 de la loi actuelle concernant l'encouragement à la construction de logements, le projet de la nouvelle conception permettra à la Confédération d'assurer, en période de tension du marché des capitaux, l'acquisition de capitaux pour l'ensemble de la construction de logements.

IV. Mesures supplémentaires d'encouragement et d'abaissement des loyers dans le domaine de la construction de logements à but social

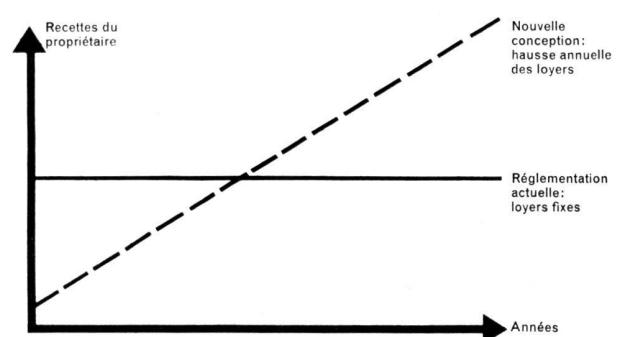
Les interventions générales qui viennent d'être décrites s'appliquent aussi à la construction de logements d'utilité publique. Des mesures supplémentaires sont cependant prévues dans ce domaine. Relevons en particulier que l'aide à l'équipement sera complétée par des *prêts pour le raccordement à des taux favorables d'intérêt et d'amortissement*, ce qui pourra entraîner un nouvel abaissement du coût des terrains, qui constitue un élément de celui des loyers.

De plus, on s'efforcera d'atteindre pour 10 000 nouveaux logements par an, des loyers initiaux inférieurs de 20 à 30% aux loyers normaux, selon l'importance de l'aide fédérale. La différence essentielle par rapport à l'aide fédérale actuelle réside dans le fait que ces loyers ne seront plus bloqués pendant vingt ans; au contraire, on tiendra compte de l'augmentation des revenus des détenteurs de logements au cours des années, augmentation due en partie au renchérissement, mais aussi à l'accroissement réel de la productivité. C'est pourquoi la nouvelle conception prévoit une adaptation annuelle des loyers aux modifications du revenu. Bien entendu, il ne s'agit pas d'en arriver à une détérioration de la relation initiale revenus/loyer; il n'y a toutefois pas lieu de le craindre pour autant que l'on se fonde sur une augmentation annuelle des loyers de 3%, ainsi qu'on l'a fait dans le plan financier type. En effet, l'accroissement de la productivité a atteint jusqu'ici environ 3% par an; l'augmentation nominale du revenu a été considérablement plus élevée et les rentes versées par l'AVS et l'AI ont elles aussi été augmentées dans une mesure beaucoup plus large. On peut affirmer presque à coup sûr que cette évolution se maintiendra. Il ressort des

études d'un groupe de travail dirigé par le professeur Kneschaurek qu'on peut estimer à 2,8% par an jusqu'en 1980, le taux de l'accroissement du revenu réel par habitant. On estime que, par la suite, ce taux tombera peu à peu à 2,5% encore que, si l'on tient compte de la dévaluation de la monnaie, les revenus nominaux devraient continuer à l'avenir d'augmenter de plus de 3% par an. Si, contre toute attente, l'évolution des prix et des salaires devait être différente, le Conseil fédéral pourrait en tout temps adapter l'augmentation annuelle des loyers aux circonstances.

Les recettes du bailleur augmenteront donc progressivement grâce à ces hausses de loyer. Si l'on parvient également à adapter à cette évolution les coûts annuels à la charge du bailleur, il deviendra possible non seulement

d'abaisser considérablement les loyers initiaux, mais aussi, à longue échéance, d'atteindre chaque année à peu près les mêmes recettes.



Aperçu des mesures concernant la construction de logements à but social et de leurs effets du point de vue de l'abaissement des loyers

Mesures	Construction de logements à but social		Abaissement du loyer initial dans la construction de logements à but social loyer normal calculé	
	sans aide supplémentaire de la Confédération à fonds perdu	avec une aide supplémentaire de la Confédération à fonds perdu	sans aide supplémentaire de la Confédération à fonds perdu	avec une aide supplémentaire de la Confédération à fonds perdu
1. Cautionnement ou octroi par la Confédération de prêts destinés à assurer le financement de base	x	x	*	*
2. Prorogation du délai d'amortissement des hypothèques	x	x	10,4%	10,4%
3. Calcul des coûts d'entretien et d'administration réels	x	x	8,4%	8,4%
4. Aide de la Confédération à fonds perdu (facultative, sous certaines conditions)		x		11,2%
Total intermédiaire			18,8%	30%
5. Ajournement du paiement des intérêts du capital propre (facultatif)	x	x	7,2%	7,2%
Total			26,0%	37,2%

* Les prêts destinés à assurer le financement de base (1) n'entraînent aucun abaissement direct des loyers initiaux. La Confédération n'accorde ces prêts ou n'abaisse le taux de leur intérêt que si les propriétaires s'engagent à appliquer les autres mesures (désignées par une croix) tendant à abaisser les coûts (2 à 5).

Le tableau précédent démontre que la réduction initiale des charges annuelles est elle aussi un élément du programme d'abaissement des coûts pour la construction de logements d'utilité publique; en effet, celui qui s'engagera à s'en tenir au montant des loyers ainsi réduit, ainsi qu'à remplir d'autres conditions qui seront citées par la suite, aura droit à des prêts destinés à assurer le financement de base; la Confédération accordera elle-même ces prêts ou fournira son cautionnement. Ceux qui auront recours à ces capitaux disposeront de surcroît de la faculté de requérir de la Confédération des subventions annuelles à fonds perdu. S'ils en font usage, ils devront abaisser leurs loyers initiaux, non pas d'environ 20% seulement, mais de 30%. La seule condition supplémentaire requise est que ces logements ne soient loués qu'à des personnes dont le revenu et la fortune ne dépassent pas une certaine limite.

Ces prêts complémentaires (hypothèque en deuxième rang), ajoutés à l'hypothèque en premier rang qui représente environ 60% de l'investissement total, permettront de financer habituellement 90% du coût de construction approuvé par les autorités (prix du terrain et coût de construction). Cette méthode de financement a été choisie comme exemple au début de ce rapport. Elle se distingue d'un financement normal avant tout par la faible proportion des capitaux propres engagés. Les constructeurs de bâtiments locatifs ayant indiqué que l'une des raisons principales des échecs du passé était la difficulté du financement des projets, l'octroi de prêts destinés à assurer le reste du financement devra permettre de combler cette lacune.

Il est prévu que ces hypothèques en deuxième rang seront si possible accordées entièrement par les banques, la Confédération accordant sa caution. Elle n'avancera directement des capitaux que si les banques ne sont pas en mesure d'accorder des crédits. Une enquête a fait ressortir que la plupart des banques sont prêtes à accorder des crédits hypothécaires jusqu'à 90% si la caution de la Confédération est accordée et pour autant que leur liberté d'action ne soit pas fortement entravée par les limitations de crédits telles qu'on les connaît actuellement. Il serait évidemment tout à fait illogique que l'Etat limite d'une part les crédits hypothécaires des banques et qu'il accorde d'autre part des crédits pour combler les lacunes résultant de sa politique en matière de crédits.

Les cautionnements, de même que les prêts, doivent être accordés à certaines conditions que nous nous contenterons d'énumérer:

- La part du capital propre de l'investisseur ne doit être en règle générale que de 10%. Elle peut même être exceptionnellement fixée en dessous de ce chiffre.
- Les projets de construction doivent correspondre aux exigences de l'aménagement national, régional et local.
- Les projets de construction doivent satisfaire aux prescriptions minima de la Confédération quant à la grandeur et à l'aménagement des appartements en renonçant aux installations luxueuses tout en assurant un confort convenable.
- Les dépenses de terrain et de construction d'un type déterminé de logement ne doivent pas dépasser certaines limites. Contrairement à la réglementation actuelle qui prévoit des limites uniformes pour toute la Suisse, le prix d'achat du terrain sera différencié suivant la région et le coût de construction constamment adapté à l'indice des coûts.
- Les projets de construction doivent tenir compte des besoins constatés dans les diverses régions intéressées et prévoir, par exemple, des logements pour personnes âgées, invalides, pour familles nombreuses, pour le personnel soignant, pour les étudiants (art. 34sexies, alinéa 2, lettre b).
- Les loyers initiaux fixés par la Confédération doivent être respectés. Pendant les vingt premières années du contrat, le bailleur ne doit pas augmenter le loyer dans une mesure supérieure aux adaptations annuelles autorisées par la Confédération.
- Le propriétaire du bâtiment est tenu de procéder aux amortissements convenus.
- Les logements ne doivent être utilisés que pour l'habitation.
- Lors de ventes d'immeubles dans les vingt ans dès le début du contrat, la Confédération possède un droit légal d'emption.
- Le bailleur ne doit louer les appartements qu'à des personnes dont le revenu et la fortune ne dépassent pas une limite déterminée. Cette condition n'est applicable que

dans les cas où la Confédération a apporté en plus de l'aide destinée à assurer le financement de base une subvention annuelle à fonds perdu pour un abaissement supplémentaire des loyers. Cette disposition n'est valable que pendant les dix premières années dès la mise à disposition du logement, et de plus le locataire ne sera contrôlé qu'une seule fois, cela lors de la prise de possession du logement.

L'aide destinée à assurer le financement de base, qui s'applique aussi à la propriété par appartement et aux maisons individuelles, pour autant que certaines conditions soient remplies (alinéa 1 du projet d'article constitutionnel), permettra, comme on l'a vu, de financer jusqu'à 10 000 nouveaux logements par an. Abstraction faite des résidences secondaires et des autres constructions analogues, l'aide proposée correspondra à environ un cinquième du volume des nouvelles constructions. Si la limite est atteinte – et nous avons tout lieu de croire que les conditions qui sont faites sont suffisamment intéressantes pour rendre l'aide de la Confédération attractive – cette offre considérable de logements à loyers réduits devrait aussi influer sur la formation du loyer des autres logements.

Mesures visant à faire baisser les charges annuelles

Comme déjà montré au début de ce rapport, les charges annuelles se composent des intérêts et de l'amortissement des investissements, ainsi que des frais d'entretien et d'administration, y compris les impôts. Des mesures sont envisagées qui réduiront fortement ces coûts au début tout en permettant au propriétaire de couvrir ses frais.

a) Ajournement de l'amortissement des hypothèques

Le début de l'amortissement des hypothèques de rang inférieur sera repoussé de quelques années, puis l'amortissement se fera d'une manière progressive et plus rapide. Des enquêtes ont montré que les banques appuient pleinement une telle proposition pour autant que la Confédération cautionne les prêts. Même si cette réglementation prolongeait la durée des crédits de quelques années au-delà de la durée usuelle de vingt ans, les banques accepteraient cette prolongation, car elles toucheraient des intérêts plus élevés sur ces prêts que sur les hypothèques en premier rang. La garantie fédérale leur assure la sécurité du crédit. Si les banques désiraient tout de même procéder aux amortissements dès le début, la Con-

fédération avancerait les fonds nécessaires au remboursement des premiers amortissements. Cette avance, y compris les intérêts, serait récupérée par la suite grâce à l'augmentation progressive des loyers. Tant pour le bailleur que pour le locataire, cette solution ne variera pas de la première variante.

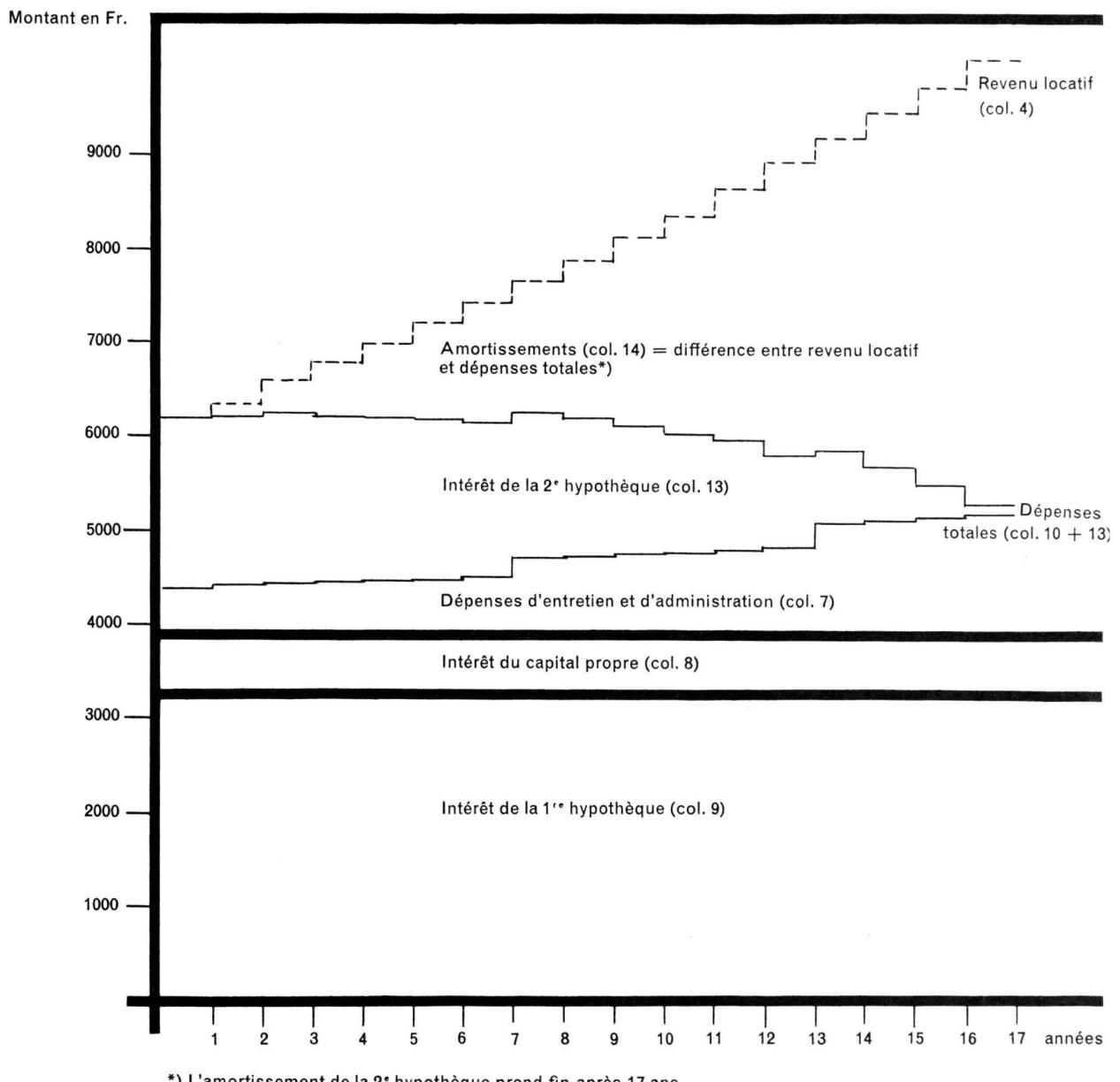
b) Calcul des frais d'entretien et d'administration réels

Dans le calcul des loyers, on doit tenir compte du coût effectif des frais d'entretien. Ces frais augmentent avec les années. Les réparations deviennent d'une part plus fréquentes à mesure que le bâtiment vieillit et, d'autre part, le prix de ces réparations augmente en fonction de l'indice des coûts de construction (plus particulièrement en fonction de l'indice des coûts de réparations). Aujourd'hui, au contraire, on calcule en règle générale des frais d'entretien supérieurs, au début, à la réalité, accumulant des fonds qui ne sont utilisés que plus tard, puisque les loyers ne subissent aucune adaptation.

Le promoteur qui désire obtenir un prêt destiné à assurer le financement de départ doit offrir dans chaque cas des loyers initiaux réduits par les mesures indiquées sous a) et b). Dans notre calcul, nous avons pris pour base un taux de 2,5% pour l'amortissement, l'entretien et l'administration. Les frais de construction (sans le terrain) se montaient à 80 000 fr. Les spécialistes estiment que ces 2,5% peuvent être abaissés à 0,7% si on repousse l'amortissement des hypothèques et si on tient compte des frais d'entretien effectifs. La réduction initiale atteint au début 1,8% de 80 000 fr., ce qui représente 1440 fr. *Il est ainsi possible d'obtenir une réduction du loyer initial de 7650 fr. à 6210 fr., soit environ 19%, tout en couvrant les frais annuels.* Comme les loyers augmentent ensuite de 3% par an, il est possible de commencer un amortissement progressif de l'hypothèque en deuxième rang à partir de la deuxième année déjà. Si on admet que la part des frais d'entretien et autres augmentent avec les années de 0,7 à 1,3% (plus adaptation à l'indice du coût de construction), il est possible de rembourser l'hypothèque en deuxième rang de 30 000 fr. en l'espace de dix-sept ans dès la prise de possession de l'appartement. Le paiement complet des intérêts est ainsi assuré pendant toute cette durée (6% pour l'hypothèque en deuxième rang, 5½% pour celle en premier rang et pour le capital propre). Si les taux d'intérêt varient entre-temps, ce ne seront pas les loyers qui seront adaptés, mais la durée de l'amortissement. La durée de la garantie fédérale sera réduite ou prolongée en conséquence.

Graphique de la calculation – modèle 1 :
Construction de logements d'utilité publique sans aide fédérale à fonds perdu (loyer initial = Fr. 6210)

21



Si le chiffre de 10 000 logements était atteint, la Confédération devrait verser 300 millions la première année, puis un peu moins chaque année jusqu'à ce qu'un plafond de 3,386 milliards soit atteint, au bout de dix-sept ans. On ne parviendra toutefois à peine à ce montant, car en réalité il faut souhaiter que les banques prennent en principe toutes les hypothèques à leur charge et qu'elles renoncent à l'amortissement normal dès le début.

A côté de ces moyens de diminuer les prix qui sont pour ainsi dire obligatoires, il y a encore des possibilités qui sont de nature «facultative».

c) *Ajournement du paiement des intérêts sur le capital propre*
Le report de la comptabilisation des intérêts sur le capital propre permet d'abaisser encore davantage les charges annuelles initiales. Le propriétaire renonce à percevoir un intérêt jusqu'à ce que l'hypothèque en deuxième rang soit remboursée. A partir de ce moment, il est fondé à toucher les intérêts non perçus au début, ainsi que les intérêts de

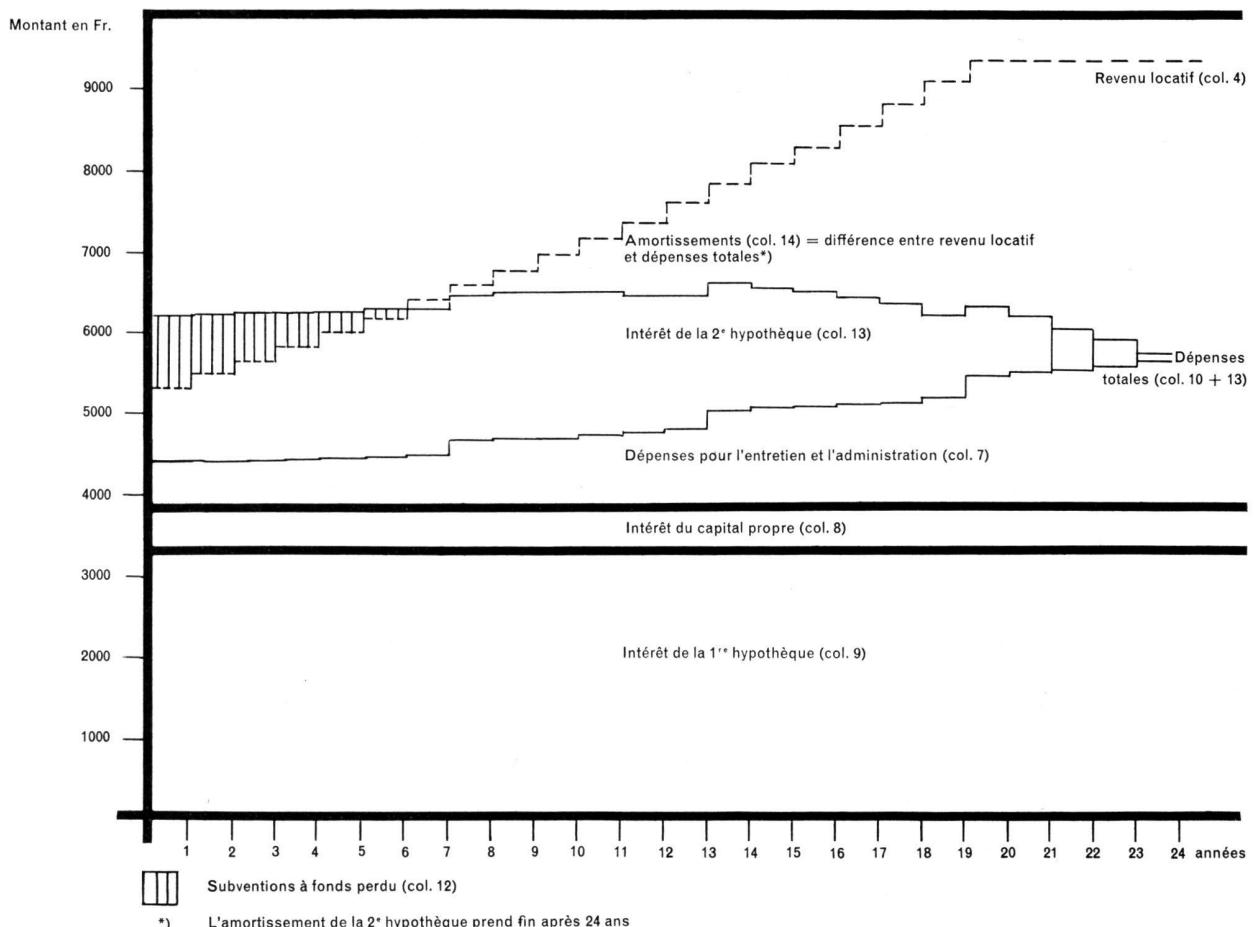
ces intérêts, sur la part progressive des loyers. De plus, la Confédération s'engage à garantir le maintien de la valeur réelle du capital propre non rémunéré pour le cas où le propriétaire se verrait contraint de vendre son immeuble. L'ajournement du paiement des intérêts sur le capital propre permettrait la première année une baisse de loyer supplémentaire de 550 fr. (ou 7,2%). La réduction globale atteindrait ainsi environ 26%.

d) *Subventions de la Confédération à fonds perdu*
Lorsque l'amortissement de l'hypothèque en deuxième rang est ajourné et que l'on tient compte des frais effectifs d'entretien dans le calcul du loyer, il est possible d'obtenir comme on l'a vu une diminution des loyers initiaux de 19%. Cette baisse peut ne pas être suffisante pour certains cas sociaux. Pour ces cas, il existe une possibilité supplémentaire d'abaisser le niveau des loyers que nous avons déjà mentionnée. Elle correspond à une baisse de 30% du loyer initial qui passe ainsi de 7650 fr.

à 5355 fr. Les frais auxquels le propriétaire doit faire face sont cependant plus élevés et se montent à 6210 fr. (c'est-à-dire 7650 fr. moins environ 19%). La différence de 855 fr. est prise en charge par la Confédération. Cette subven-

tion diminue dans les années suivantes par suite de l'augmentation progressive des loyers. Après six ans déjà, les recettes atteignent le niveau des coûts effectifs et les subventions fédérales tombent.

**Graphique de la calculation – modèle 2 :
Construction de logements d'utilité publique avec l'aide supplémentaire fédérale à fonds perdu
(loyer initial = Fr. 5355)**



De tels logements sont réservés à des locataires dont la fortune et le revenu n'atteignent pas un certain niveau. L'amortissement de l'hypothèque en deuxième rang commence ici un peu plus tard, à savoir à partir de la septième année et dure jusqu'à la vingt-quatrième année. En l'espace de six ans, les subventions de la Confédération atteignent au total de 2835 fr. par logement, ce qui est nettement

moins que l'aide actuelle (prise en charge des intérêts pendant vingt ans!). Si la Confédération subventionnait les 10 000 appartements de cette manière, les subventions annuelles qu'elle devrait accorder atteindraient au maximum 28,35 millions. La Commission fédérale pour la construction de logements est d'avis que la Confédération devrait fournir cette somme à fonds perdu, et cela non seule-

ment parce qu'elle est relativement modeste, mais aussi pour rendre cette variante suffisamment attractive auprès des propriétaires de bâtiments. Si la Confédération devait accorder non pas une telle subvention, mais une avance, il en résulterait un endettement du propriétaire envers la Confédération; celui-ci devrait alors répondre de dettes qui, selon les circonstances, pourraient dépasser 100% des investissements initiaux prévus. De plus, il ne posséderait pas la contre-valeur de ces dettes, car il doit la reporter sur le locataire. Il serait simultanément débiteur de la banque et de la Confédération, ce qui entraînerait des difficultés tant sur le plan hypothécaire que sur celui des décomptes avec la Confédération.

e) *Prestations de tiers*

Les loyers peuvent enfin être encore réduits dans la mesure où des tiers, tels les cantons et les communes, accordent une aide supplémentaire sous forme de contributions annuelles pour couvrir les frais. Le cas pourrait, par exemple, se produire pour des maisons de retraite et des maisons de santé.

V. Résumé

Les mesures prévues par la nouvelle conception pour abaisser le niveau des loyers peuvent être résumées comme il suit: il faut d'abord commencer par faire baisser les coûts de revient (terrains et constructions) de l'*ensemble de la construction de logements*, et cela grâce à l'aide à l'équipement des terrains et à une augmentation de la productivité du secteur de la construction. On pense que de cette manière les investissements s'abaisseront à un niveau représentant 90% des investissements actuels, ce qui représente dans notre exemple une baisse de 100 000 fr. à 90 000 fr. Les charges annuelles (7,65%) se montent encore à 6885 fr. En combinant les diverses mesures visant une diminution du prix des loyers, y compris l'aide supplémentaire de la Confédération à fonds perdu, on obtient une réduction de 30% des loyers initiaux pour les *logements à but social*, ce qui ne représente plus que 4820 fr. Cette réduction est de 37% par rapport à un loyer normal qui n'a pas encore bénéficié de l'aide fédérale (7650 fr.). Une nouvelle réduction à 4325 fr., ce qui représenterait au total 43,5%, serait possible en ajournant le paiement des intérêts sur le capital propre.

S'agissant des logements pour les vieillards ou pour les invalides, ils pourront également bénéficier de l'aide qu'on vient de définir. De plus, on tiendra tout spécialement compte des besoins en homes pour personnes âgées en

ce sens que, dans le calcul des 10 000 logements à favoriser chaque année, chaque home de vieillards ne sera compté que pour un logement (collectif).

Quelle que soit l'efficacité attendue de ces mesures, elle sera insuffisante dans les cas où le revenu des ménages modestes n'augmentera pas au cours des années, par exemple à la suite de maladie ou de mise à la retraite. Dans ces cas proprement sociaux, il conviendra de compléter l'aide objective par une aide subjective adéquate (aide directe au locataire). Des enquêtes approfondies ont montré que l'introduction de l'aide subjective sur le plan fédéral n'est pas adéquate. Cela n'exclut pas que les cantons et les communes prennent cette aide à leur charge. En effet, grâce à cette nouvelle conception, ils seront considérablement déchargés par rapport à la réglementation actuelle, puisqu'ils ne seront plus tenus de participer conjointement aux subventions accordées par la Confédération. Une raison encore pour laquelle il est indiqué que les cantons et les communes prennent à leur charge l'aide subjective réside dans le fait qu'ils connaissent les conditions locales et individuelles, dont ils sont mieux en mesure de tenir compte que la Confédération.

On peut ajouter enfin que les mesures préconisées pour l'abaissement des loyers constituent en même temps un instrument idéal pour encourager l'accession à la propriété. Comparée aux recommandations sans cesse renouvelées d'un appui de la Confédération à l'épargne, l'aide que nous avons conçue présente les avantages suivants:

- En réduisant les exigences relatives au capital propre à mettre à disposition, on permet à l'intéressé d'accéder plus vite qu'avec le système des caisses d'épargne à la propriété de sa maison ou de son appartement. Il n'a plus à attendre des années avant de pouvoir réaliser son voeu.
- Les pertes que la dépréciation de l'argent fait subir à l'épargnant sont sensiblement réduites par le fait que l'immeuble est acquis plus tôt.

- Les charges financières résultant pour l'Etat de l'aide matérielle sont, comme on l'a vu, relativement modestes. Les travaux préparatoires de cette nouvelle législation qui vient d'être esquissée ici, sont déjà passablement avancés. Mais d'autres questions devront encore être examinées très prochainement; il s'agit notamment de la possibilité de créer une aide de démarrage pour les coopératives de construction sous forme de coopératives de cautionnement, ainsi que des problèmes résultant de la substitution de la nouvelle conception de l'aide fédérale actuelle (dispositions transitoires).