

Comment financer aujourd'hui la construction de logements à loyer modéré?

Autor(en): **Richard, Charles**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **37 (1965)**

Heft 5

PDF erstellt am: **24.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-125782>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Comment financer aujourd'hui la construction de logements à loyer modéré?

Exposé présenté le 3 avril 1965 à la Section romande de l'Union suisse pour l'amélioration du logement par M. Charles Richard.

34

Le financement de la construction de logements à loyer modéré est aujourd'hui au premier plan des préoccupations des autorités cantonales et communales. C'est aussi le souci de tous les milieux sociaux qui se préoccupent de ce problème, en particulier les sociétés coopératives d'habitation.

Je ne veux pas revenir longuement sur le passé, sauf pour rappeler que la forme de financement des constructions d'HLM a subi certaines variations au cours des ans et qu'elle en subira encore.

Durant la première période de subvention, soit pendant les années 1942 à 1950, ce financement a été assuré en général par les moyens traditionnels, c'est-à-dire par l'entremise des établissements financiers; les pouvoirs publics, en l'espèce la Confédération, les cantons et les communes intervenant par des subventions souvent importantes afin d'abaisser sensiblement le coût de construction à la charge des sociétés ou des communes maîtres de l'ouvrage. Dans le canton de Vaud, par exemple, de 1942 à 1950, il a été construit 6163 logements à loyer modéré, d'un coût total de 183 millions de francs. Ces constructions ont bénéficié de 14,5 millions de francs de subvention fédérale, de 12,5 millions de francs de subvention cantonale et de près de 17 millions de subvention communale, soit en tout 44 millions. Cela correspond ainsi à des subventions globales d'une moyenne de 24% du devis. Cette méthode constituait donc en fait un financement partiel.

A la suite de la votation populaire de 1950, supprimant les subventions fédérales, les cantons et les communes ont dû intervenir seuls jusqu'en 1958. La plupart d'entre eux ont renoncé au système des subventions – en raison de ses abus – par l'octroi de cautionnements ou de prêts à intérêt réduit.

En Suisse romande, par sa loi du 8 décembre 1953 sur les mesures de coordination générale en matière de logement et d'encouragement à la construction de logements à loyer modeste, le canton de Vaud a introduit le premier système des prêts à intérêt réduit au lieu des subventions, le premier rang allant jusqu'au 90 et 95% du coût de construction. Il a été suivi dès 1954 par le canton de Neuchâtel et dès 1955 par celui de Genève par la première loi Dupont. Entre-temps, quelques grandes villes avaient, elles aussi, entrepris des actions exclusivement communales.

A cette époque, il était possible aux cantons et aux grandes villes d'emprunter de l'argent auprès du Fonds

AVS au taux de 2,75%. Les sommes en cause étaient garanties par le canton et remises aux communes, pour elles-mêmes ou pour les constructeurs, aux conditions de l'emprunt. Parfois, les prêts AVS étaient consentis directement aux grandes communes, avec ou sans le cautionnement du canton.

Puis, le marché de l'argent ayant évolué dans le sens de la hausse du taux d'intérêt et les besoins ayant augmenté, les cantons et les villes durent souvent emprunter directement eux-mêmes non seulement auprès d'établissements bancaires, mais auprès d'autres institutions telles que des sociétés d'assurance, des caisses de pension, etc. La situation du marché des capitaux fut particulièrement tendue au cours des années 1956–1957. De ce fait, l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 concernant la construction de logements à caractère social a prévu à son article 10 que «si l'insuffisance de l'offre sur le marché de l'argent rend par trop difficile l'obtention des capitaux destinés à la construction de logements au sens de l'article 4, la Confédération peut faciliter le financement d'un projet de construction jusqu'à concurrence de 30% de l'investissement total nécessaire».

Cependant, cette disposition n'a pas été appliquée, le marché des capitaux s'étant modifié à nouveau entre-temps, mais momentanément, par un accroissement des disponibilités, qui permirent en général aux banques de reprendre leur rôle normal. Cantons, communes et sociétés purent donc recourir à nouveau au marché habituel pour assurer le financement des constructions de logements à loyer modéré. Parallèlement à l'augmentation du taux d'intérêt, les pouvoirs publics ont dû instituer le système de la prise en charge d'une part de l'intérêt.

Mais cet état de choses s'est modifié à nouveau profondément depuis un an et demi. En raison de la pénurie de capitaux et aussi du fait des restrictions de crédits introduites tout d'abord par le gentlemen agreement des banques à l'égard des capitaux étrangers notamment, puis par l'arrêté fédéral du 13 mars 1964 concernant la lutte contre le renchérissement par des mesures dans le domaine du marché de l'argent et des capitaux et dans celui du crédit, approuvé en votation populaire le 28 février 1965, les établissements spécialisés dans le crédit hypothécaire ne peuvent ou ne pouvaient plus garantir comme précédemment la consolidation des hypothèques, même lorsque le crédit de construction a été accordé. Ce fut, à un moment donné, au cours de l'année dernière, un arrêt presque complet des constructions, ce qui inquiéta fort les gouvernements cantonaux. Plusieurs d'entre eux, Genève et Vaud en particulier, intervinrent auprès de l'autorité fédérale en faisant état, notamment, de l'article premier, alinéa 2 de l'arrêté sur les crédits qui dit:

Le Conseil fédéral tiendra équitablement compte, dans ces mesures, des besoins de la construction de logements et de l'agriculture; on prendra également en considération le degré variable de développement économique des cantons.

Ces démarches eurent un premier résultat: par l'entremise de la Banque Nationale Suisse, le Département fédéral des finances fit débloquer une première tranche de 200 millions de francs pour toute la Suisse, qui fut remise aux banques spécialisées dans le crédit hypothécaire.

Le canton de Vaud a reçu une part de 15 millions de francs qui a permis de financer des projets en suspens fondés soit sur la loi cantonale, soit sur l'action dite fédérale. Cette mesure a été en fait une application anticipée de la loi fédérale du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements, dont nous vous entretiendrons tout à l'heure.

L'autorité fédérale donnait ainsi une première suite pratique aux recommandations formulées par la Commission fédérale pour la construction de logements dans son rapport de 1963 intitulé: «Le marché locatif et la politique en matière de logements.» Nous reviendrons dans un instant sur les conclusions de ce rapport ayant trait au financement de la construction de logements à loyer modéré.

Mais les 200 millions dont nous avons parlé il y a un instant ne peuvent être qu'un premier acompte, les besoins globaux des capitaux pour les logements à loyer modéré étant beaucoup plus grands. Nous y reviendrons tout à l'heure.

Peu avant ce déblocage partiel, le Conseil fédéral avait, par son message du 21 septembre 1964 aux Chambres fédérales, présenté un projet de loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements. Ce projet est, lui aussi, une conséquence des recommandations de la Commission fédérale pour la construction de logements, qui, dans le cadre de son rapport déjà cité, s'exprimait comme suit:

(...)

L'aide financière de la Confédération visant à encourager la construction d'habitations à caractère social doit être poursuivie jusqu'au moment où le marché locatif dans son ensemble aura retrouvé son équilibre; pour le moment, elle doit être intensifiée. Dans les perspectives actuelles, il est indiqué de prévoir, de 1965 à 1969, une aide complémentaire conçue de manière à doubler approximativement le nombre des logements (moyenne annuelle) dont l'aide en cours contribue à abaisser les loyers. On a lieu de croire que les cantons et les communes coopéreront à cette nouvelle aide de la Confédération.

(...)

Etant donné les expériences faites pendant l'aide fédérale en cours, il paraît opportun de stimuler parallèlement par d'autres moyens la construction de logements à caractère social. A cet effet, on pourrait prévoir une garantie fédérale pour les hypothèques de rang inférieur (mais limitée aux logements à caractère social). Cependant, pour prévenir une forte concentration d'immeubles à loyer baissé par les pouvoirs publics, cette garantie, quand on est en présence de plans portant sur de grands ensembles bâtis, pourrait être également étendue aux logements du marché libre.

Pour prévenir un recul de la construction de logements en phase de forte contraction du marché de l'argent et des capitaux, la Confédération pourrait envisager l'octroi de prêts. Le maintien de la production de logements à un niveau élevé contribuant à la normalisation du marché locatif, ces prêts ne devraient pas être limités à la construction de logements à caractère social seulement. La Confédération mettrait ces prêts à court et à moyen terme – aux taux en vigueur sur le marché – à la disposition des instituts hypothécaires pour leur permettre de financer la construction de logements; ces prêts devraient être remboursés dès le rétablissement d'une situation normale sur le marché de l'argent et des capitaux. Si, pendant la durée de l'aide des pouvoirs publics, la politique conjoncturelle fait apparaître indésirable un enflamment de la circulation monétaire, la Banque Nationale prendra des mesures pour éponger les liquidités jusqu'à concurrence des prêts accordés par la Confédération.

(...)

Le projet de loi en cause, sur lequel on fonde beaucoup d'espoirs, a été adopté par les Chambres fédérales le 19 mars 1965. Il remplacera l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social.

Les buts poursuivis par cette loi sont annoncés à son article premier, qui dit:

Afin de rétablir, dans l'intérêt des familles, une situation normale sur le marché locatif, la Confédération prend des mesures et encourage les efforts visant à assurer une offre appropriée de logements nouveaux et un développement harmonieux de l'habitat. Elle encourage, en particulier, les efforts qui contribuent à accroître l'offre de logements nouveaux dont les loyers soient supportables pour les familles à revenus modestes (construction de logements à caractère social).

La Confédération peut accorder son aide indirectement et directement.

L'aide fédérale indirecte a pour but d'encourager l'accroissement de la productivité par des recherches dans ce domaine et par le subventionnement de plans d'aménagement national, régional et local destinés à favoriser le développement harmonieux de l'habitat à longue échéance.

L'aide fédérale directe consiste jusqu'ici dans l'abaissement du taux de l'intérêt.

L'article 7 de la loi s'exprime comme suit:

L'aide de la Confédération consiste dans le versement d'apports annuels à l'intérêt du capital engagé, jusqu'à concurrence de 0,66% des investissements nécessaires à la construction des logements, coût du terrain compris.

L'aide de la Confédération peut être portée jusqu'à 1% du capital investi lorsqu'il s'agit d'appartements d'une ou deux pièces pour personnes âgées, d'appartements pour invalides ou d'appartements de cinq pièces ou plus destinés à des familles nombreuses.

L'aide de la Confédération ne peut être allouée que pour une durée maximale de vingt ans.

En ce qui concerne les possibilités de financement, la nouvelle loi contient des dispositions sur le cautionnement et l'obtention des capitaux. En ce qui concerne le cautionnement, l'article 13 prévoit les facilités suivantes:

S'il s'agit de projets de construction pour lesquels sont octroyées des contributions à l'intérêt du capital engagé, la Confédération peut – à condition que le canton assume la moitié des pertes éventuelles – cautionner, en règle générale, jusqu'à 40% au plus le capital emprunté qui est investi. Abstraction faite du 4° alinéa, le cautionnement n'est accordé que pour des hypothèques de second rang; la charge totale représentée par les hypothèques de premier et de second rangs ne doit pas

dépasser, en règle générale, 90% de l'investissement global. En règle générale, le cautionnement est accordé à la condition que le taux d'intérêt pour l'hypothèque de rang inférieur garantie ne soit pas supérieur de 0,25% à celui qui est exigé pour l'hypothèque de premier rang.

S'il s'agit d'ensembles comprenant 150 logements au moins, ou de constructions de 300 logements au moins, répartis en plusieurs chantiers et adjugés globalement, le cautionnement prévu aux 1^{er} et 2^e alinéas peut être étendu au capital emprunté qui est investi dans tout l'ensemble, pourvu que les loyers d'un tiers au moins des logements soient abaissés grâce à l'aide de la Confédération, allouée conformément aux articles 7 à 9. Pour faciliter l'acquisition des terrains destinés à la réalisation d'ensembles au sens du 3^e alinéa, la Confédération peut déjà se porter garante du capital emprunté nécessaire au financement de l'achat des terrains, pourvu que leur coût soit normal. La caution peut être à terme et subordonnée à la condition que la construction de l'ensemble soit entreprise dans un délai raisonnable à compter de la conclusion du contrat de vente et soit exécutée sans interruption et que l'ensemble soit conçu et réalisé rationnellement.

Les engagements de la Confédération au titre des cautionnements deviennent caducs vingt ans après l'approbation des décomptes de construction.

La somme globale dont la Confédération peut se porter garante ne doit pas excéder 1 milliard de francs.

Dans les circonstances actuelles, le problème de l'obtention des capitaux nous paraît en général plus important que le cautionnement pour assurer le financement des constructions de logements à loyer modéré. L'article 14 de la loi a la teneur suivante:

Si le resserrement du marché des capitaux rend difficile, d'une manière générale, la construction d'un nombre suffisant de logements, la Confédération peut faire des avances sous forme de prêts, particulièrement pour le financement de projets de construction au sens de l'article 6.

S'il s'agit d'ensembles au sens de l'article 13, 3^e alinéa, la Confédération peut déjà faciliter le financement de l'achat des terrains, selon le 1^{er} alinéa du présent article, à condition qu'il soit assuré que la construction de l'ensemble sera entreprise dans un délai raisonnable et exécutée sans interruption.

Les prêts de la Confédération sont mis à la disposition d'établissements de crédit. Le Conseil fédéral peut exiger que ces prêts soient garantis en tout ou en partie par le canton ou que l'établissement de crédit fournisse des sûretés.

Le Conseil fédéral fixe la durée des prêts. Ceux-ci peuvent être remboursés avant l'expiration du délai fixé. Ils produisent un intérêt conforme aux conditions usuelles du marché.

Les fonds mis à disposition en vertu des alinéas 1 à 4 ne doivent pas dépasser 600 millions de francs. L'Assemblée fédérale a la compétence d'accorder en dernier ressort 400 millions de francs supplémentaires.

Le Conseil fédéral est autorisé à se procurer les fonds nécessaires pour faciliter le financement en recourant à la méthode la plus appropriée. Ce principe vaut aussi pour l'ampleur des fonds, les conditions particulières qui les régissent et le mode de leur transmission aux établissements de crédit. Le Conseil fédéral peut faire appel à la collaboration des deux centrales d'émission de lettres de gage, lors de l'octroi de prêts de la Confédération aux établissements financiers, ainsi que lors de la constitution de sûretés et leur examen; à cet égard, l'article 23 de la loi fédérale du 25 juin 1930 sur l'émission de lettres de gage régit par analogie la constitution de sûretés. Les mesures tendant à atténuer les difficultés de financement au sens du 1^{er} alinéa seront suspendues dès que la situation sur le marché des capitaux n'entravera plus, d'une manière générale, la production de logements.

Selon les renseignements qui nous ont été donnés tout récemment par le Bureau fédéral pour la construction de logements, l'ordonnance d'exécution est en préparation. La date de l'entrée en vigueur de la loi n'est pas encore

fixée. Le délai référendaire échoit le 23 juin 1965. Il est possible que la loi soit mise en vigueur en deux étapes, la première se rapportant aux dispositions sur la recherche, le cautionnement et les capitaux. Dans ce cas, ce serait au plus tôt le 1^{er} juillet 1965. Les cantons doivent ensuite préparer leurs dispositions cantonales d'application.

En résumé, aujourd'hui, dans le cadre de la législation actuellement en vigueur, les capitaux nécessaires au financement de la construction de logements à loyer modéré peuvent être obtenus par l'un des moyens suivants:

1. par l'entremise des établissements financiers traditionnels si ceux-ci disposent des crédits nécessaires, le cas échéant avec la garantie des cantons ou de la commune;
2. auprès d'institutions autres que les banques, par exemple des caisses de pension, etc.;
3. ou bien sous la forme d'emprunts contractés directement par les cantons ou les grandes villes, les crédits ainsi obtenus étant remis aux sociétés intéressées lorsque ce ne sont pas les pouvoirs publics eux-mêmes qui construisent.

Dans la première éventualité, les banques peuvent utiliser notamment les crédits qui ont été mis à leur disposition par la Banque Nationale Suisse dans le cadre de la première tranche des 200 millions.

Les solutions de financement que nous venons d'évoquer sont celles qui existent dans le canton de Vaud. Nous pensons qu'à certaines nuances près, la situation est à peu près la même dans les autres cantons.

Dans quelques mois, on pourra, si c'est nécessaire, recourir aux possibilités offertes par les articles 13 et 14 de la loi fédérale du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements.

Le rétablissement aussi rapide que possible d'un certain équilibre sur le marché du logement est d'une urgence telle que l'opinion publique serait fort déçue si le problème du financement de la construction de logements à caractère social devait rencontrer de nouveaux obstacles. Il faut donc souhaiter que le Conseil fédéral fasse usage dans toute la mesure des besoins des moyens que la loi du 19 mars 1965 met à sa disposition. Les possibilités de financement existent maintenant; conformément aux promesses faites, il importe de les utiliser afin de contribuer à créer une existence et un foyer harmonieux aux familles de notre pays.