

# L'encouragement de la construction de logements après l'expiration de la loi fédérale du 19 mars 1965

Autor(en): **Reinhard, H.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **42 (1969)**

Heft 11

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-126768>

## **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.

# L'encouragement de la construction de logements

après l'expiration de la loi fédérale du 19 mars 1965

Propositions de M. H. Reinhard, arch. FAS-SIA,  
Berne

52

## I. Nécessité et moyens de l'action

1. Les impératifs de l'aménagement du territoire, de la rationalisation de la construction et des finances publiques rendent nécessaires des mesures d'encouragement de la construction de logements.

Cette action doit:

- poursuivre un *but à long terme*,
- *pouvoir être adaptée* aux circonstances et conditions changeantes.

2. Afin d'encourager la construction de *logements à prix favorable* l'on estime l'octroi de prêts de la Confédération à des promoteurs qualifiés comme étant le moyen le plus judicieux.

Il faut faciliter à ces promoteurs la réalisation, par une action d'une certaine continuité et à l'échelle régionale, d'un volume de construction d'une certaine importance. Cette permanence encouragera au surplus la mise en œuvre de mesures de planification et de rationalisation. Il faut que ces promoteurs puissent tabler sur des bases fixes pour établir leurs projets d'avance pour une période de cinq ans environ. Cette prévoyance doit permettre de parer aux fluctuations de l'offre de logements et du degré d'occupation de l'industrie de la construction.

## II. Modalités de l'octroi de l'aide fédérale

### 1. Les conditions

Les conditions de l'octroi de l'aide fédérale doivent continuellement être *adaptées* aux circonstances et aux conditions changeantes, afin d'éviter des perturbations de la construction de logements et afin d'assurer l'emploi judicieux des moyens engagés:

Les conditions de l'octroi des moyens des pouvoirs publics doivent être conçues de manière à obtenir, conformément aux conditions économiques du moment, une *offre quantitative suffisante* de logements à des *prix de loyers adaptés aux besoins*.

Lorsque les conditions changent, on procédera à l'*adaptation des loyers*. On tiendra compte des *taux d'amortissement et du taux d'intérêt de l'aide fédérale*. Si les conditions restent identiques, on aura des loyers stables restant les mêmes, tout en ayant même la possibilité de les réduire, si c'est nécessaire, en cas de fléchissement de la situation économique.

Ainsi l'on sauvegardera les possibilités d'adaptation ainsi que les rapports avec la construction de logements

en général, toujours dans le but d'éviter des perturbations, le déséquilibre ou des disproportions.

Etant donné la possibilité d'adapter les loyers aux conditions changeantes, on peut renoncer à inclure dans le calcul des loyers les risques correspondants, par exemple, pour l'entretien. Cette formule permet de fixer à un niveau bas le loyer initial, tout en améliorant, par la limitation des suppléments, la relation entre le salaire et le loyer.

Dans le même ordre d'idées, on prévoit l'échelonnement des loyers réduits, cela dans l'intention d'éviter en même temps des duretés choquantes entre des locataires ayant droit aux logements à prix réduit et les locataires qui ne peuvent se prévaloir de ce droit.

### 2. Le capital engagé. Prêts de la Confédération. Fonds de roulement

Le capital qui doit être engagé dans cette action sera mis à disposition sous forme de *prêts amortissables et, autant que possible, rapportant des intérêts*, et il pourra être engagé à nouveau de façon continue, selon les besoins. (Fonds de roulement):

Il n'y aura donc pas d'aide à fonds perdu. Ainsi, à long terme, le montant des moyens mis à la disposition par les pouvoirs publics se réduit à un minimum. L'ampleur, le taux d'intérêt et le montant de l'amortissement des prêts de la Confédération seront fixés de manière à obtenir une réduction du loyer, conformément aux conditions économiques.

Le promoteur est ainsi à même d'amortir rapidement la seconde hypothèque, ce qui lui permet d'accroître de façon correspondante la quote-part des moyens propres au capital investi. Cela étant, on est en droit d'attendre de lui qu'il ajourne la perception de l'intérêt de son capital propre. De plus, on peut exiger que la quote-part pour l'entretien, incluse dans le loyer, soit établie à un niveau équitable, étant donné que les dépenses d'entretien sont effectivement plus faibles durant les premières années.

### 3. Cautionnements et avances

Conformément aux dispositions de la loi fédérale du 19 mars 1965 relative à l'encouragement de la construction de logements – ces dispositions devant être maintenues – des *cautionnements* pourront être accordés selon les besoins, afin de faciliter l'acquisition de terrains à bâtir et l'octroi d'hypothèques en dernier rang.

De plus, des *avances*, à valoir sur des prêts futurs de la

Confédération, peuvent être accordées pour l'acquisition de terrains à bâtir.

La construction rationnelle présuppose la planification à longue vue. En revanche, celle-ci n'est possible que si l'on peut s'assurer le terrain à bâtir nécessaire. La réserve de terrain nécessaire peut être évaluée à environ le quintuple de la production annuelle de logements d'un promoteur. Or, souvent les moyens nécessaires pour l'acquisition des terrains et pour le service des intérêts jusqu'à la mise en chantier ne peuvent être assurés par le promoteur. Le prêt de la Confédération est donc souvent aussi la condition *sine qua non* de la construction rationnelle de logements.

Lorsque les prémices sont favorables, le cautionnement des hypothèques en dernier rang suffit souvent pour donner le départ à l'exécution du projet ou pour s'assurer le terrain à bâtir nécessaire.

#### 4. Constitution de capitaux et apport des usagers

On doit encourager la formation de capitaux et l'apport de l'usager du logement sous forme

- d'apport du locataire (prêt, parts sociales);
  - de capital propre pour la construction d'une villa familiale ou pour l'acquisition d'un logement en propriété.
- Les possibilités de la constitution de capitaux et de l'apport des usagers sont multiples. Il s'agit là d'efforts supplémentaires et facultatifs; l'encouragement de la construction de logements ne doit pas en dépendre. En cas de *location*, il n'est pas nécessaire d'inclure la quote-part d'amortissement du prêt du locataire dans le calcul du loyer; ce dernier s'établit donc à un niveau plus favorable.

En cas de *propriété par étage*, on doit naturellement exiger un certain capital propre.

On peut encourager l'apport et les possibilités de cet effort des locataires:

- par le développement de l'épargne-logement;
- par le paiement d'avance ou par acomptes d'apports, le versement pouvant s'effectuer auprès du promoteur ou d'une institution spéciale;
- en portant à l'avoir une partie des quotes-parts d'amortissement incluses dans le loyer;
- en portant à l'avoir une partie des suppléments de loyers perçus pour l'adaptation aux conditions économiques changeantes;
- par la garantie des dépôts d'épargne;
- par des crédits de transition au promoteur en cas de forts retraits d'apports des locataires.

#### 5. Avances de la Confédération aux banques

Dans la mesure où les *banques* manqueraient de fonds pour financer d'importantes opérations d'ensemble de construction de logements, la Confédération peut leur avancer des fonds, comme cela s'est fait en application de la loi fédérale de 1965.

#### 6. Analyse du marché du logement et coordination

Afin d'assurer l'effet maximum des moyens engagés, d'éviter des perturbations sur le marché du logement et d'équilibrer l'occupation dans la branche de la construction, il faut:

- analyser le marché afin d'établir les *besoins en logements à l'échelle régionale*;

- *accorder les efforts* des autorités, des promoteurs, des financiers et de l'économie de la construction par le truchement de *l'orientation et de la coordination*.

Souvent, les fluctuations constatées dans la construction de logements sont dues à l'insuffisance de la mise à disposition de terrains à bâtir (parfois les bases légales font défaut, par exemple le plan de quartier, les zones, etc.) et au manque d'information de l'administration, des promoteurs et des autres intéressés à la construction. Il s'ensuit souvent une carence qui peut aboutir à un accroissement de la construction là où il ne le faudrait pas. Des perturbations pour l'ensemble du secteur de la construction en sont la conséquence.

Cette lacune de l'information et de la coordination doit être remplie par la création d'instances adéquates régionales mixtes.

#### 7. Surveillance

Le *contrôle de l'utilisation convenable des moyens* doit être rendu aussi simple que possible pour l'administration, les promoteurs et les usagers.

Le mode de contrôle ne doit pas surcharger l'administration ou effrayer les promoteurs. La possibilité de transférer la réduction du loyer d'un logement à l'autre doit être donnée, afin d'éviter un changement de logement à la suite d'un changement des conditions du locataire. Enfin, il incombe au locataire d'apporter la preuve qu'il a droit à un logement à prix réduit; il en est responsable.

### III. Exemple de l'encouragement de la construction de logements par la Confédération

Variante: Aide par la Confédération et les cantons.

#### A. Bases

##### 1. Financement: hypothèques et prêts

Le financement est assuré par:

- la première hypothèque jusqu'à concurrence de 50% des investissements;
- la deuxième hypothèque jusqu'à concurrence d'au moins 65% des investissements; elle doit être amortie en quinze ans, dans la règle;
- un prêt de la Confédération jusqu'à concurrence de 95% des investissements; ce prêt doit être amorti après la deuxième hypothèque et, autant que possible, porter intérêt à la Confédération. La Confédération fixera tous les quatre ans le montant de l'amortissement de la deuxième et de la troisième hypothèque ainsi que le taux d'intérêt de la troisième hypothèque, suivant l'évolution des loyers des logements bénéficiant de l'aide des pouvoirs publics. Il sied de tenir compte de la relation initiale entre le revenu et le loyer.

##### 2. Autres charges des locataires

Outre les charges résultant du financement ci-dessus, le promoteur peut faire supporter au locataire: 1½% des investissements pour l'entretien, l'administration, les impôts, etc. ainsi que pour le service des intérêts du capital propre et pour le financement de nouveaux projets de construction de logements. Pas à pas, ce taux de 1½% sera augmenté à 2% en quinze ans, conformément aux frais d'entretien accrus à la suite du vieillissement des bâtiments;

un supplément de loyer fixé chaque année par la Confédération conformément aux conditions économiques, ce supplément devant dans la règle correspondre à deux tiers jusqu'à trois quarts de l'augmentation des loyers suivant l'indexation. Ce supplément doit:

- permettre de s'ajuster à la situation du marché du logement en général;
- compenser l'augmentation de la quote-part d'amortissement et de l'intérêt du prêt de la Confédération;
- servir à l'adaptation des frais changeants pour l'entretien, l'administration, les impôts, etc. ainsi qu'à la constitution de capital propre pour le financement de la construction de nouveaux logements.

Lorsque l'augmentation du loyer établie ci-dessus atteint le montant qui:

- permet l'amortissement de la deuxième hypothèque en dix ans;
- permet l'amortissement de la troisième hypothèque (taux d'intérêt 5%) en quinze ans suivants;
- dépasse en ce qui concerne l'entretien conformément à ci-dessus, le taux de 2,5% (plus le renchérissement) après quinze ans, 3% après vingt ans,

les montants en surplus doivent être transférés à un fonds du promoteur destiné à financer la construction de nouveaux logements.

### 3. Echelonnement

Afin d'obtenir la réalisation d'une politique de construction de logements conforme au marché et afin de contrôler l'exécution rationnelle d'un projet d'ensemble de constructions de logements, au moins un dixième de l'ensemble englobant les principaux types d'habitations réalisées avec la charge du plein service d'intérêt du prêt de la Confédération ou sans aide doit être loué.

En dérogation aux loyers moyens convenus, il y a obligation de:

- charger deux dixièmes des logements à loyer réduit d'un supplément de loyer de 10% environ;
- décharger un dixième des logements de 20% du loyer, ces logements étant destinés aux personnes âgées et aux familles nombreuses.
- Pour autant que la commune accorde une aide supplémentaire à la réalisation du projet, elle peut exiger quant à ces logements qu'ils soient attribués aux locataires en accord mutuel entre le promoteur et la commune.
- Quant aux six dixièmes restant, le promoteur a toute liberté de procéder aux échelonnements selon son gré. Il peut aussi après coup adapter les loyers dans le cadre des limites susmentionnées, afin de les mettre en accord avec la situation économique et financière des locataires.

### 4. Contrôle

Le montant des prêts est définitivement établi au moment de l'octroi de l'aide sur la base d'un calcul approximatif du coût et cela dans le cadre des limites qui doivent être adaptées aux conditions économiques. Des quotes au mètre carré de surface habitable peuvent être établies.

Il sera exercé un contrôle sur l'observation des conditions imposées. Ce contrôle s'étend:

- aux loyers. Le loueur doit prouver qu'il s'en tient effecti-

vement au total des réductions pour les différents types d'habitations;

- à la situation financière des locataires mentionnés. Le locataire doit fournir au loueur une attestation de la commune que son revenu ne dépasse pas le sextuple du loyer.

Les contrôles sont effectués tous les quatre ans. Des changements intervenus entre-temps n'amènent pas des demandes en sus.

### 5. Mesures en cas d'aliénation

Les prêts doivent être remboursés lorsque:

- les loyers indiqués dans la demande y compris les suppléments mentionnés sous 2.2 sont dépassés;
- l'immeuble construit ou non construit est vendu.

La moitié d'un gain éventuel doit être versée au Fonds de roulement, même pendant dix ans après le remboursement du prêt.

Si l'immeuble n'est pas vendu, la moitié du montant dépassant le loyer non réduit - montant capitalisé à 7% - doit être versée au Fonds de roulement.

## B. Calculs concrets du financement et des charges avec plusieurs variantes

### 1. Frais d'investissement

*Point de départ:* un groupe de 100 logements de 4 chambres, les investissements étant conformes aux règles établies par la loi fédérale sur les mesures destinées à encourager la construction de logements, du 19 mars 1965, et l'Ordonnance d'exécution du 22 février 1966:

	Fr.
Construction du logement	57 000.—
Équipement du terrain, taxes	8 000.—
Prix du terrain	15 000.—
	<hr/>
	80 000.—, soit 100
	logements
	8 000 000 de fr.

On n'a pas tenu compte des possibilités d'abaissement des frais d'investissements par des mesures de rationalisation, ces possibilités se traduisant par une diminution de 10 à 20% environ.

D'autre part, l'on n'a pas tenu compte des prix de terrain supérieurs existant à Zurich, Bâle, etc. Mais on peut les intégrer dans les calculs en appliquant des normes et limites correspondantes.

### 2. Financement

	Fr.
I <sup>e</sup> hypothèque	
50% des investissements: Intérêt: 5%	4 000 000.—
II <sup>e</sup> hypothèque	
15% des investissements: Intérêt: 5½%	1 200 000.—
III <sup>e</sup> hypothèque (Confédération)	
22,5% des investissements (max.: 30%), sans intérêt pendant l'amortissement de la II <sup>e</sup> hypothèque, puis amortissement avec taux d'intérêt variable	1 800 000.—
Capital propre:	
Promoteur et locataires 12,5% (minimum 5%)	1 000 000.—
	<hr/>
	8 000 000.—

### 3. Calcul des charges

#### Variante 1: loyer constant (conditions économiques inchangées)

	Montants en milliers de francs									
	Années	1	6	11	16	21	26	31	36	41
I <sup>e</sup> hypothèque		200	200	200	200	200	200	200	200	200
II <sup>e</sup> hypothèque *		<b>120</b>	<b>110</b>	<b>95</b>	<b>80</b>					
III <sup>e</sup> hypothèque ** sans intérêt, amortie en trente ans		-	-	-	-	<b>74</b>	<b>68</b>	<b>62</b>	<b>56</b>	<b>52</b>
Entretien et intérêt du c. propre (incl. rech.)		120	130	145	160	166	172	178	184	188
Location (4400 par log./l'an)		440	440	440	440	440	440	440	440	440

Durée de l'action: cinquante ans

59

\* Selon le système des annuités, l'on obtient au taux de 5½% et pour une durée d'amortissement de vingt ans une quote de 8,35% = 100 000 fr. Etant donné que les frais d'entretien vont augmentant, on amortira plus fortement durant les premières et moins fortement durant les années suivantes.

\*\* Idem.

Si l'on suppose que, contrairement à l'expérience, durant l'action aucune augmentation du salaire nominal n'intervient, c'est-à-dire que dans ce cas le loyer reste constant, il faudra même pour les prêts sans intérêt un laps de temps de trente ans pour l'amortissement des prêts de la Confédération, sinon il est impossible d'obtenir une diminution des loyers vraiment sensible. Mais la II<sup>e</sup> hypothèque également ne peut être amortie que dans le laps de temps habituel, soit en vingt ans.

#### Variante 2: Augmentation du loyer de 1% par an (conf. l'augm. du salaire nominal de 1,3 à 1,5% environ)

I <sup>e</sup> hypothèque	200	200	200	200	200	200	200
II <sup>e</sup> hypothèque (annuité 5½%, quinze ans 9,97%)	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>				
III <sup>e</sup> hypothèque (annuité 5%, vingt ans 8,02%)	-	-	-	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>144</b>	<b>144</b>
Entretien et intérêt du c. propre (incl. rench.)	120	142	164	162	184	206	228
Loyer (moyenne de cinq ans, 1 <sup>re</sup> année: 4300.-)	440	462	484	506	528	550	572

Durée de l'action: trente-cinq ans

En cas d'augmentation du loyer de 1% par an, la durée de l'amortissement du prêt de la Confédération se réduit à vingt ans. Etant donné que la II<sup>e</sup> hypothèque est amortie en quinze ans déjà, la durée de la mise à contribution du prêt de la Confédération est réduite de cinquante à trente-cinq ans, le service des intérêts intervenant dès la quinzième année.

#### Variante 3: Augmentation du loyer de 1½% par an (conf. à l'augm. du salaire nominal de 2 à 2,2%)

	Montants en milliers de francs									
	Années	1	6	11	16	21	26	31	36	41
I <sup>e</sup> hypothèque		200	200	200	200	200	200	200		
II <sup>e</sup> hypothèque (annuité 5½%, quinze ans 9,97%, moyenne 120 000.-)		<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>						
III <sup>e</sup> hypothèque (annuité 5%, quinze ans 9,63%, moyenne 173 000.-)		-	-	-	<b>150</b>	<b>173</b>	<b>196</b>			
Entretien et intérêt du c. propre (incl. rench.)		125	158	191	194	204	214			
Loyer (moyenne de cinq ans, 1 <sup>re</sup> année: 4300.-)		445	478	511	544	577	610	644		

Durée de l'action: trente ans

En cas d'augmentation du loyer de 1½% par an, la durée de l'amortissement se réduit à quinze ans, la durée totale diminuant à trente ans. Ce cas doit être considéré comme probable.

**Variante 4: Augmentation du loyer de 2½% par an** jusqu'à 6500 fr. par logement, après loyer constant à cause du vieillissement du bâtiment

I <sup>e</sup> hypothèque: intérêt 5%	200	200	200	200	200	200	175	103	49	
							amort. I <sup>e</sup> hyp.:	263	335	345
II <sup>e</sup> hypothèque: intérêt + amortissement en douze ans	120	133	152	—	—	—	—	—	—	
III <sup>e</sup> hypothèque: intérêt + amortissement en douze ans	—	—	—	186	228	—	—	—	—	
Entretien, impôts, assurances, intérêt capital propre	110	129	164	183	195	234	212	212	256	
Remboursement de l'intérêt de III <sup>e</sup> hypothèque pour les douze premières années (sans intérêts composés)	—	—	—	—	—	216	—	—	—	
<b>Loyer (moyenne de cinq ans, 1<sup>re</sup> année: 4300.—)</b>	<b>430</b>	<b>462</b>	<b>516</b>	<b>569</b>	<b>623</b>	<b>650</b>	<b>650</b>	<b>650</b>	<b>650</b>	

Durée de l'action: vingt-huit ans

60

En cas d'augmentation du loyer de 2½% par an, la durée de l'amortissement se réduit à douze ans, la durée totale diminuant à vingt-quatre ans. L'intérêt de la III<sup>e</sup> hypothèque pour les douze premières années est payé sans intérêts composés, de la 24<sup>e</sup> à la 28<sup>e</sup> année.

**4. Effets des réductions**

*Loyer sans réduction:*

6,7 à 7,5% de Fr. 80 000.— = Fr. 5360.— à Fr. 6000.—, moy. Fr. 5700.— pour un logement de 4 chambres.

*Loyer réduit:*

Moyenne des cinq premières années pour toutes les variantes: env. 4400.— donc une réduction de 22%, allant jusqu'à 33% par échelonnement.

*Loyer réduit* en application de la loi fédérale de 1965 donc une réduction de 26%. 4225.—

**5. Coût de l'action pour 100 logements de 4 chambres**

Perte d'intérêts: Fr.

5% pendant les premiers 20 ans de Fr. 1 800 000 1 800 000.—

5% pendant le temps d'amortissement de 30 ans,  $\frac{5 \times 30 \times 1\ 800\ 000}{100 \times 2} =$  1 350 000.—  
3 150 000.—

Coût total ou par logement, durée de l'action: 50 ans Fr. 31 500.—

Total des frais durant les 10 premières années: 9 000.—  
Total des frais durant les 15 premières années: 13 500.—  
Total des frais durant les 20 premières années: 18 000.—

*Variante: augmentation du loyer de 1% à 1½% Fr.*

Perte d'intérêts:

5% pendant les premiers 15 ans de 1 800 000 1 350 000.—  
ou par logement, durée de l'action 35 ans 13 500.—

Total des frais durant les 10 premières années: 9 000.—

Total des frais durant les 15 premières années: 13 500.—

Total des frais durant les 20 premières années: 13 500.—

*Variante: augmentation du loyer de 2½%*

Perte d'intérêts: point, puisque dès la 13<sup>e</sup> jusqu'à la 24<sup>e</sup> année, la III<sup>e</sup> hypothèque sert l'intérêt et est amortie. Puis, pendant 5 ans, l'intérêt des premières 12 années est payé.

Durée de l'action: 28 ans.

*Comparaison avec l'action en vertu de la loi fédérale de 1965*

Subvention au service des intérêts du capital, durant 20 ans, 2% des investissements (sans perte d'intérêts, puisque le versement est à fonds perdu) Fr. 3 200 000.—

ou par logement, durée de l'action 20 ans 32 000.—

(Part de la Confédération environ Fr. 10 660.—)

Total des frais durant les premières 10 années: 16 000.—

Total des frais durant les premières 15 années: 24 000.—

Total des frais durant les premières 20 années: 32 000.—

Berne, 5.4.68/16.5.69. H. Reinhard. Trad. Jean Piller