

Création d'un Fonds public d'investissements

Autor(en): **Bussey, Alfred**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **43 (1970)**

Heft 8

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-126905>

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.

Création d'un Fonds public d'investissements

par Alfred Bussey,
conseiller national, directeur des Finances
de la ville de Lausanne

*Conférence prononcée au Congrès national
de l'USAL à Lausanne, le 29 juin 1970*

17

Dans un préambule que nous limitons volontairement, il est utile – si ce n'est indispensable – de rappeler succinctement la situation sur le plan juridique et sur le plan des faits de la législation fédérale concernant le logement dans notre pays.

Notre législation dispose aujourd'hui de l'additif constitutionnel du 9 octobre 1964 sur le maintien des mesures temporaires en matière de contrôle des prix, base juridique de l'arrêté fédéral du 30 septembre 1965 sur les loyers des biens immobiliers. S'ajoute la loi d'encouragement à la construction de logements du 19 mars 1965.

Les récentes décisions des Chambres fédérales font que les dispositions sur les loyers des biens immobiliers en vigueur jusqu'au 31 décembre 1969 sont prolongées jusqu'au 19 décembre 1970. La validité de la loi d'encouragement à la construction de logements, qui était limitée à fin 1970, est prorogée au 31 décembre 1972.

Citons encore, pour mémoire, la modification du Droit civil pour permettre, en matière de bail à loyer, la limitation du droit de résiliation. Inopérante ou presque, cette limitation n'offrira jamais la possibilité d'agir avec l'efficacité souhaitée par ses plus ardents défenseurs.

S'ajoute que des accords privés entre autorités et propriétaires immobiliers suggérés par certains milieux économique et financier ne sauraient retenir une attention objective.

Les mesures de protection des locataires, quels que soient leur rôle, leur importance, voire leur valeur, ont leur justification dans la situation actuelle du marché du logement. Certes, la réglementation stricte dans le domaine des loyers ne doit pas être érigée en dogme, mais nous jugeons – et nous entendons le répéter régulièrement – que les conditions d'équilibre sont loin d'être réunies pour permettre d'envisager aujourd'hui un retour au marché libre. La stricte objectivité nous fait souhaiter que ce jugement soit partagé par l'autorité de décision.

Quant à la lutte contre la pénurie, nous venons de noter que la loi d'encouragement à la construction de logements est prorogée au 31 décembre 1972. Pour l'essentiel, le système précédemment expérimenté subsiste. Il faut toutefois relever une modification présentant un intérêt non négligeable. Il s'agit de prêts pouvant être octroyés aux communes et autres corporations de droit public, de même qu'à des institutions d'utilité publique pour le raccordement des terrains à bâtir. L'Exécutif fédéral, puis les Chambres, ont tenu à cautionner l'aménagement des

zones d'habitation. Pour le reste, les dispositions d'application de la loi modifiée restent en parallèle avec ce que nous connaissons précédemment, exception faite peut-être pour la limite des revenus donnant droit à l'occupation d'un logement subventionné.

Nous jugeons utile de rappeler ici – nous serions gravement dans l'erreur en ignorant son intérêt croissant – l'initiative dite du Mouvement populaire des familles appuyée par de larges milieux, singulièrement en Suisse romande. En demandant que la Constitution fédérale soit complétée par l'insertion d'un article 34 *sexies* nouveau, les promoteurs de l'initiative poursuivent des buts précis. «Le droit au logement» s'inscrit tout naturellement dans une véritable politique du logement. Le refus du Conseil fédéral et des Chambres de cautionner ce postulat populaire et surtout l'absence de contreprojet qui, cas échéant, pouvait tranquilliser, constitue – à notre avis – une erreur que la situation actuelle rend plus évidente encore.

On s'accorde à considérer qu'un taux de logements vacants de 0,5% correspond pratiquement à une offre nulle. Si le pourcentage est encore plus faible, on doit parler de pénurie. On ajoutera – pour rester objectif – que le marché est équilibré lorsque, pour un loyer donné, la demande et l'offre coïncident.

A-t-on le droit de penser aujourd'hui que le marché du logement est ou va se stabiliser?

Le simple rappel – comme je viens de le faire – de la législation déjà expérimentée, des décisions récentes nées de l'urgence à disposer de mesures complémentaires répondent à la question.

Ainsi se confirme que la pénurie existe. Elle n'est ni contestée, ni contestable.

Ainsi s'expliquent les interventions multiples émanant de tous les milieux (ou peu s'en faut) insistant sur l'importance du problème à résoudre durablement.

Ainsi se justifient les initiatives populaires, gouvernementales, parlementaires de ces derniers mois.

Ainsi doivent être interprétés – le fait ne manque pas d'intérêt – la demande d'étude présentée par les Chambres fédérales et les travaux préliminaires engagés par le Conseil fédéral en vue d'une nouvelle réglementation à long terme de l'encouragement à la construction de logements.

Ainsi, ce qui importe, c'est de construire, en vue de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande et de promouvoir une véritable politique du logement à long terme.

Dès lors, une question – à notre avis très importante – s'impose à tous ceux que ce grave problème préoccupe: l'initiative privée – celle composée de constructeurs, dont le statut de personne physique ou morale postule un but lucratif – a-t-elle pleinement rempli le rôle qui devait être le sien dans notre système économique, mieux, cette même initiative privée est-elle en mesure d'assurer dans le temps l'entier de l'effort de construction à des conditions acceptables?

La diminution constante de l'attrait que présentent les investissements dans la construction de logements répond à cette question qui touche au véritable problème. Le capital privé recherchera toujours le plus haut profit.

A côté des compagnies d'assurance et des caisses de pensions qui sont plus ou moins obligées d'investir dans la construction locative leurs fonds affectés à des objectifs précis, le marché manque de capitaux à destination libre. On n'investit dans la construction de logements que si les conditions sont intéressantes. Aujourd'hui, le capital est attiré vers d'autres secteurs; l'obliger équivaldrait à composer à des conditions qui seront forcément les conditions imposées par le capital lui-même.

S'engager délibérément sur cette voie serait compromettre définitivement la recherche souhaitée d'un équilibre global et par catégorie de marché, de manière à permettre aux familles de pouvoir disposer d'appartements correspondant à leurs besoins et à leurs revenus.

Le numéro de la «Vie économique» du mois de février 1969 consacre une étude intéressante à l'évolution de la structure du logement de 1945 à 1967. La part des sociétés (coopératives, fondations) sans but lucratif est limitée, entre 10 et 15% des constructions.

Cette situation est certainement due au fait qu'il est très difficile, pour des groupements sans but lucratif, de se créer ou de se développer, parce qu'ils éprouvent de grandes difficultés à réunir les fonds propres nécessaires à des réalisations d'une certaine importance. Dans le meilleur des cas, en effet, la construction de logements est actuellement financée par un prêt hypothécaire 1^{er} rang équivalant au 90 à 95% du coût total de l'opération, cela pour autant que le prêt en question puisse bénéficier d'une caution des pouvoirs publics, à l'échelon des cantons ou des communes. Il s'ensuit que les fonds propres doivent atteindre au moins 5 à 10% du coût de l'opération, ce qui, suivant l'importance de la construction, représente un montant relativement élevé qu'il est quasi impossible

de réunir dans un court laps de temps par voie de souscription de parts sociales, par exemple.

Comme on le sait, la principale mesure prise par le Conseil fédéral et, subsidiairement, par la Banque Nationale pour lutter contre la surchauffe économique, a consisté en un resserrement contrôlé des capitaux.

Pour compliquer le problème, les terrains à bâtir se sont faits de plus en plus rares, singulièrement dans les grandes agglomérations et leur périphérie, où les besoins en nouveaux logements sont particulièrement grands.

Il en est résulté de graves difficultés pour les groupements de constructeurs en général et pour les institutions et sociétés sans but lucratif en particulier, qui ont de la peine à trouver les terrains nécessaires à la réalisation d'immeubles locatifs en suffisance et, surtout, ne savent pas comment les financer.

Permettez-nous de citer à ce propos le cas d'une fondation à caractère social – dont l'ensemble des immeubles érigés depuis quarante ans ont été subventionnés – qui, faute de crédits, aurait dû suspendre à «mi-chemin» une construction de 22 millions de francs si le canton et la commune ayant patronné l'opération ne lui avaient pas consenti in extremis d'importantes avances de fonds temporaires, prélevées sur leur propre trésorerie.

La pénurie de capitaux a, elle, engendré une hausse progressive et importante du taux de l'intérêt; la pénurie de terrains – par le jeu de l'offre et de la demande – a provoqué une augmentation considérable de leur prix, souvent au profit des spéculateurs.

Cette double aggravation est finalement supportée par les locataires.

Nous citerons en passant deux exemples parmi d'autres, vécus dans la périphérie d'une ville, où le prix exorbitant des terrains aura des conséquences extrêmement lourdes sur les loyers des appartements:

- le premier se rapporte à un bien-fonds acheté il y a quatre ans à 16 francs le mètre carré et dont le prix de revient pour l'acquéreur (compte tenu des intérêts jusqu'à l'entrée en jouissance, des frais d'études, des cessions éventuelles à la collectivité et, surtout, du bénéfice des vendeurs) a passé à quelque 200 francs;
- le second concerne un terrain agricole estimé à 12 francs le mètre carré par l'autorité de taxation en 1961 et dont le prix de revient pour le constructeur (compte tenu des intérêts, des frais d'études, des cessions et du béné-

fice des vendeurs) est d'environ 300 francs actuellement.

On sait que lors de l'achat d'un terrain, il convient de mener les tractations avec toute la discrétion et toute la célérité voulues, cela afin de s'assurer la parcelle d'abord, et d'éviter une surenchère, ensuite. L'acquéreur doit pouvoir disposer des fonds nécessaires en un laps de temps très court.

Il importe enfin que les fondations ou sociétés sans but lucratif – dont le seul idéal est de construire en aussi grand nombre que possible des logements à loyers bas ou modérés – obtiennent ces fonds non seulement rapidement, mais également à des conditions de faveur.

Il faut épauler la construction de logements par des groupements sans but lucratif, en fournissant à ces groupements la presque totalité des fonds propres nécessaires, sous forme de prêts chirographaires non remboursables pendant vingt ans au moins. Une autre solution, qui rejoindrait le résultat des premières études faites par le Conseil fédéral et aboutissant à un fonds de roulement, consisterait à prévoir le remboursement dès la dixième année, par exemple.

Il est entendu néanmoins que de tels prêts ne seraient consentis que pour la réalisation de projets caractérisés par l'absence de tout élément spéculatif et par leur signification sociale.

Il importe de dire qu'un fonds d'investissements – comparable sur le principe à celui qui existe dans le cadre de la loi fédérale sur les crédits d'investissements en faveur de l'agriculture – permettrait la mise sur le marché de logements à des conditions abordables.

L'accroissement du nombre des constructions réalisées sans but lucratif offrirait ainsi le contrepois à la construction d'immeubles à but spéculatif, tout en sauvegardant l'initiative privée. L'action des sociétés sans but lucratif aurait un double rôle: entretenir l'émulation sur le plan de la construction et stabiliser les conditions des loyers.

Cette proposition, que nous avons eu l'honneur de développer devant le Conseil national au cours de sa session de septembre 1969, a été acceptée pour étude par le Conseil fédéral. Versée au dossier des études préliminaires, que l'Exécutif fédéral est chargé d'entreprendre, notre idée est reprise sous forme de «fonds de roulement».

La codification de cette nouvelle forme de financement des constructions réalisées sans but lucratif pourrait

offrir, singulièrement aux sociétés qui composent l'Union suisse pour l'amélioration du logement, un champ d'activité très important. Dès lors, je n'hésite pas à commenter devant les délégués au 51^e Congrès suisse le système préconisé.

But du fonds d'investissements

Favoriser le développement des sociétés et institutions existantes, encourager la constitution de nouveaux groupements sans but lucratif, tel est le but du fonds d'investissements proposé.

Une telle aide aura encore plus de poids, bien entendu, lorsqu'elle sera conjuguée avec les aides tant fédérales que cantonales et communales, prévues dans les dispositions légales actuelles et qui devraient être maintenues dans la nouvelle loi fédérale en préparation.

Néanmoins, le fonds à lui seul donnera déjà la possibilité aux sociétés et groupements qui nous intéressent de construire sans délai et à des conditions qui, nous allons le voir, ne sont pas à mésestimer.

Conditions d'octroi des prêts

Les prêts seraient accordés sous forme de créances chirographaires sur la base des demandes présentées par les promoteurs, demandes établies selon les normes actuelles (à adapter aux nouvelles circonstances) de la loi du 19 mars et de l'ordonnance d'exécution II du 22 février 1966 concernant l'encouragement à la construction de logements.

Comme relevé plus haut, ces prêts seraient ou non accompagnés d'autres aides fédérales, cantonales et communales, l'importance des aides octroyées conditionnant, comme jusqu'ici, la fixation des loyers, d'une part, les conditions d'occupation des logements, d'autre part (revenu, fortune, nombre de personnes en ménage, etc.). Chaque prêt correspondrait au montant des fonds propres nécessaires sans toutefois dépasser un certain pourcentage du coût total de chaque construction.

A notre avis, le prêt de la Confédération devrait être accompagné du cautionnement par les pouvoirs publics des emprunts hypothécaires en premier rang; ces derniers représenteraient dès lors 90 à 95% du coût total de chaque opération, et le prêt chirographaire de la Confédération, 5% ou 10% restant.

Les fonds propres étant remplacés par le prêt chirographaire en question, on pourrait en déduire que, dans le cadre des sociétés coopératives bénéficiant de tels prêts,

un capital social n'est théoriquement plus nécessaire. Cependant, dans l'intérêt même du locataire, sa participation au capital social, si minime soit-elle, reste souhaitable.

Rappelons à ce propos que l'article 828 CO définit la société coopérative comme étant celle qui poursuit principalement le but de favoriser, par une action commune, des intérêts économiques déterminés de ses membres.

A Lausanne, par exemple, et pour ne prendre que l'année 1963, deux sociétés immobilières n'ont pu être inscrites sous la forme de coopératives au Registre du commerce, parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions que nous venons de rappeler.

La participation des locataires au capital social doit donc être prévue dans les statuts de chaque coopérative.

Les coopératives d'habitation existantes exigent de leurs locataires de souscrire au capital social. La souscription est le plus souvent proportionnelle au nombre de pièces par appartement; il s'agit parfois de montants assez élevés. S'il ne s'avère plus indispensable d'exiger des locataires une contribution importante, il n'en demeure pas moins qu'une participation modeste au capital social et, par voie de conséquence, à la vie de la société, est des plus indiquées, puisqu'elle offre ainsi à chaque membre une possibilité de mieux défendre ses intérêts.

Cette parenthèse sur les coopératives ne doit pas nous faire oublier que la loi sur le logement encourage tous les efforts, c'est-à-dire ceux provenant de particuliers, d'institutions de droit privé et de droit public, d'organismes et de corporations qui cherchent à atteindre les objectifs spécifiés dans la loi.

En résumé, les principales modalités de prêts seraient les suivantes:

- les prêts seraient accordés uniquement à des groupements et sociétés sans but lucratif, par l'entremise des cantons,
- la durée des prêts serait de trente ans,
- chaque prêt correspondrait au montant des fonds propres nécessaires représentant au plus 10% du coût total de construction, terrain compris. Pour cela, les pouvoirs publics cautionneraient les emprunts hypothécaires en premier rang,
- le remboursement serait échelonné sur dix ans, soit dès et y compris la vingt et unième année,

- les pouvoirs publics seraient au bénéfice d'un droit d'emption renouvelable et valable jusqu'à complet remboursement du prêt.

Les fonds propres résultant de l'apport des locataires resteraient sans influence quant à la détermination du montant des prêts à accorder par la Confédération.

Incidence des prêts sur les loyers

Sur la base de ce qui précède, nous avons calculé l'incidence des prêts sur les loyers en partant d'un cas réel d'un bâtiment-tour construit en 1966 avec l'aide des pouvoirs publics, selon la législation cantonale vaudoise actuellement en vigueur (les taux et les prix ont été ajustés aux conditions actuelles).

Dans cet exemple, il a volontairement été fait abstraction d'un intérêt sur les prêts chirographaires de la Confédération.

Le loyer annuel est déterminé par pièce (charges totales divisées par le nombre de chambres), soit:

	Par an et par pièce
	Fr.
a) sans aucune aide	1930.—
b) uniquement avec le prêt chirographaire de la Confédération	1730.—
c) avec l'aide du canton et de la commune (terrain mis gratuitement à disposition par la commune sous forme de droit de superficie; prise en charge d'une partie des intérêts par moitié entre le canton et la commune; cautionnement du prêt hypothécaire en premier rang par la commune)	1340.—
d) avec l'aide susmentionnée, plus prêt chirographaire de la Confédération	1220.—

Il convient de considérer les écarts entre les chiffres précités. Ainsi, nous constatons que l'aide que nous préconisons, s'ajoutant aux aides cantonales et communales (lettres c et d) permettrait d'abaisser les loyers de 120 francs de plus par an et par pièce; l'écart résultant entre une construction bénéficiant uniquement du prêt de la Confédération et une construction ne bénéficiant d'aucune aide (lettres a et b) est de 200 francs par an et par pièce, ce qui représente, en moyenne, pour un ménage de trois personnes, une économie de 600 francs par an, sans tenir compte des aides cantonales et communales existantes, et qui ne sauraient disparaître.

Répercussions financières pour la Confédération

Toujours selon les mêmes calculs, il ressort que les prêts de la Confédération seraient en moyenne de 2400 francs par pièce, soit 7200 francs par appartement de trois pièces. Sur cette base, l'investissement correspondant à la construction de 10 000 logements par an serait le suivant:

	Nombre de logements construits (moyenne de 3 pièces) bénéficiant d'un prêt chirographaire de la Confédération	Investissement correspondant
Par an	10 000	72 millions de francs
En cinq ans	50 000	360 millions de francs

Ainsi que nous l'avons relevé plus haut, ces prêts devraient être accordés sans intérêt; dès lors, la charge correspondante à supporter par la Confédération, au taux de 6% l'an, serait de 64,8 millions de francs pour les cinq premières années, soit une moyenne de 13 millions de francs environ par an.

Si l'action devait être limitée à une durée de cinq ans, la charge d'intérêt à supporter par la Confédération, dès la sixième année jusqu'à la vingtième année, serait de 21,6 millions de francs par an (les prêts n'étant remboursables qu'à partir de la vingt et unième année).

Les quelques chiffres, que nous venons d'énumérer, ont pour but unique de faire la démonstration, à la fois technique et financière, du système que nous préconisons. Nous sommes très heureux d'ailleurs de constater que le Conseil fédéral, qui, nous vous le rappelons, a accepté notre postulat en 1969, reprend nos propositions dans le dossier qu'il constitue quant à l'étude de la nouvelle loi fédérale, dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 1973.

Toujours sur la base de ces mêmes chiffres, on peut affirmer que l'effort financier demandé à la Confédération est insignifiant, car en fait, il s'agit avant tout d'une immobilisation temporaire de capitaux destinés à retourner dans la Caisse fédérale, seul le prix de revient de ces capitaux étant supporté par la Confédération, qui, de surcroît, dispose de toutes les garanties nécessaires quant à la récupération des fonds prêtés, grâce au droit d'emption. Il appartiendra aux autorités fédérales d'adapter l'effort aux nécessités et d'examiner périodiquement la situation après une première expérience; c'est la raison pour

laquelle nous avons volontairement limité nos calculs à une durée de cinq ans et à un nombre déterminé de logements.

Conclusion

Le fait de mettre sur le marché, chaque année, grâce à un fonds d'investissements, plusieurs milliers de logements supplémentaires à loyers modérés, doit pouvoir modifier sensiblement et rapidement la situation actuelle du logement.

Nous avons présenté une proposition qui, à notre avis, doit retenir l'attention des pouvoirs publics. Elle revêt un caractère personnel, mais nous tenons toutefois à préciser que nous sommes prêts à nous rallier à toute autre forme d'application que celle que nous venons de développer, pour autant qu'elle atteigne le but que nous visons. Bien entendu, nous ne prétendons pas avoir trouvé la seule solution capable de résoudre le problème du logement; nous avons simplement voulu, au cours de cet exposé, démontrer que nous tenons là une des solutions, dont le mérite pourrait être de s'inscrire au nombre d'autres solutions, propositions ou suggestions susceptibles d'amorcer dans notre pays une véritable politique du logement.

Nous ne doutons pas que les membres de l'Union suisse pour l'amélioration du logement partagent notre avis et, d'avance, nous les remercions de l'intérêt qu'ils voudront bien réserver à la proposition que nous venons de développer devant le congrès de ce jour.