

LES POSSIBILITES DE RENFORCER LA RENOVATION DE BATIMENTS  
ANCIENS DANS LE CADRE DE L'ENCOURAGEMENT A LA CONSTRUCTION  
DE LOGEMENTS PAR LA CONFEDERATION

Rapport de la Commission d'experts pour la rénovation de  
bâtiments anciens

à l'intention du  
Chef du Département fédéral de l'économie publique

Berne, août 1988

725.517

LES POSSIBILITES DE RENFORCER LA RENOVATION DE BATIMENTS  
ANCIENS DANS LE CADRE DE L'ENCOURAGEMENT A LA CONSTRUCTION  
DE LOGEMENTS PAR LA CONFEDERATION

Rapport de la Commission d'experts pour la rénovation de  
bâtiments anciens

à l'intention du  
Chef du Département fédéral de l'économie publique

Berne, août 1988

## TABLE DES MATIERES

---

	Page
I. Remarques liminaires	
1. Mandat	1
2. Teneur du rapport	3
3. Coordination avec d'autres groupes de travail et secteurs d'activité	3
II. Appréciation de la situation	6
1. Ampleur des besoins de rénovation	6
2. Causes du déficit de rénovation	13
III. Principes de l'encouragement et mesures de soutien	17
1. Catalogue général de mesures	18
2. Mesures générales de la Confédération	19
3. Rénovation de bâtiments anciens dans le cadre de l'encouragement de la construction	21
IV. Rénovation d'anciens bâtiments dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements	24
1. Principaux caractères de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements	24
2. Possibilités de modification	30
3. Buts et conditions-cadre	31
4. Questions, propositions de détail et justification d'un encouragement plus poussé de la rénovation dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements	35
V. Considérations et recommandations en rapport avec les interventions parlementaires pendantes relatives à la question de la rénovation de bâtiments anciens	61
1. Situation initiale	61
2. Considérations de la commission	63
3. Proposition	67

	Page
VI. Mesures d'appoint	69
1. Adaptations du droit régissant l'aménagement du territoire et la construction	69
2. Formation et information	71
3. Mesures fiscales	71
4. Soutien de rénovations de toits exécutées à titre de précaution	76
5. Contributions à des améliorations de l'envi- ronnement de l'habitat et à l'exécution de plans de rénovation	76
VII. Résumé	78
*	
Annexes	84
I. Brefs commentaires sur les mesures mise en oeuvre dans les cantons de Genève et du Tessin en matière de politique de rénovation	85
II. Autres actes législatifs concernant spécifiquement la rénovation dans les cantons ayant des législa- tions liées à la LCAP	89
III. Texte et développement des interventions parlemen- taires des Conseillers nationaux Schnider et Bürgi	94
IV. Volume de la construction de logements en Suisse, de 1979 à 1987	98
V. Equipement (bain ou douche) des logements occupés, par canton, en 1970 et en 1980	99
*	
Bibliographie	100

## I. Remarques liminaires

---

### 1. Mandat

Compte tenu de l'état actuel des choses, il faut prévoir qu'à l'avenir, le maintien des anciens bâtiments ainsi que les problèmes qui y sont liés vont prendre de l'importance. Cela ressort déjà des discussions les plus récentes touchant le déficit des rénovations, des exigences portant sur une utilisation ménagère du sol ainsi que sur les économies d'énergie à réaliser. Du point de vue de la politique du logement se pose en outre une question importante: plus longtemps se poursuivront les rénovations d'anciens immeubles, plus le parc de logements à loyers modérés s'amenuisera, ce qui est de nature à causer des modifications de la structure de la population et à susciter de nouveaux problèmes d'approvisionnement en logements.

Le Département fédéral de l'économie publique sait que les modifications qui se dessinent peuvent avoir des conséquences d'ordre économique et social exigeant qu'on débattenne à temps de l'ensemble des problèmes se posant en l'occurrence. C'est pourquoi ce département a désigné, par décision du 12 juillet 1987, une commission d'experts chargée d'examiner les questions relatives à l'encouragement par les pouvoirs publics de la rénovation de bâtiments anciens. Cette commission a reçu le mandat de s'occuper des problèmes posés par une aide publique à la rénovation et, plus particulièrement, de déterminer si et dans quelle mesure il y aurait lieu de modifier les moyens d'intervention dont la Confédération dispose actuellement. Il s'agit également, en l'occurrence, de procéder à un examen plus approfondi des interventions Schnider et Bürgi selon lesquelles il y aurait lieu de créer des bases légales pour l'encouragement de la rénovation de logements dans les régions rurales.

En outre, toute latitude a été laissée à la commission de s'attaquer, de concert avec d'autres milieux intéressés, à divers autres problèmes posés par la rénovation d'anciens bâtiments en sus des principaux aspects traités et de soumettre des recommandations supplémentaires concernant le mode d'agir à l'intention des responsables des secteurs public et privé.

La commission d'experts était composée comme suit:

A. Linn, directeur de la Fondation Christoph-Merian, Bâle  
(président)

L. Bonanomi, collaboratrice à l'Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC), Lausanne

P. Baumgartner, directeur de l'Office des subventions à la Construction, Bâle

D. Clerc, architecte communal, La Chaux-de-Fonds

Ch. Gabathuler, architecte dipl. EPF, Zurich

P. Ischi, directeur de l'Office financier du logement, Genève

P. Jardini, secrétaire du Département des oeuvres sociales, Bellinzona

P. Koller, administrateur de la Conférence suisse de la construction, Zurich

A. Mégroz, président central de l'Association suisse des maîtres plâtriers-peintres, Berne

F. Nigg, secrétaire central de l'Union suisse pour l'amélioration du logement, Zurich

J. Schwegler, chef du service immobilier de la ville de Zurich, Zurich

R. Wälle, membre du comité de l'Association suisse des coopératives d'habitation radicales, Sursee

J. Wyder, directeur du Groupement suisse pour la population de montagne, Brugg

Assesseurs représentant la Confédération:

P. Gurtner, sous-directeur de l'Office fédéral du logement

E. Mosimann, lic. rer. pol., adjoint scientifique, Office fédéral des questions conjoncturelles

G. Steinmann, adjoint scientifique, Administration fédérale des contributions

H. Zimmermann, adjoint scientifique, Office fédéral de l'aménagement du territoire

Secrétariat:

Office fédéral du logement

La commission a tenu sa première séance le 29 octobre 1987. Après deux séances plénières, un groupe de travail présidé par Monsieur P. Ischi, Genève, a été constitué aux fins d'examiner des questions de détail spécifiques relatives à la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements. La commission et le groupe de travail se sont réunis huit fois, la dernière le 23 août 1988. Pour exposer le résultat de ses délibérations, la commission présente le rapport suivant qu'elle a approuvé le 23 août 1988.

## 2. Teneur du rapport

Le rapport contient tout d'abord quelques remarques introductives touchant la coordination avec d'autres groupes de travail et secteurs d'activité relevant du domaine de la rénovation de bâtiments. Suivent, au sens d'une analyse, des explications sur la situation momentanée dans ce domaine et sur les causes du déficit de rénovations. Il s'y ajoute une vue d'ensemble des premières mesures de caractère général visant à encourager la construction et des mesures spéciales prises à cet effet, ainsi que quelques remarques sur les objectifs et les conditions-cadre prévus dans les propositions de modification des textes légaux qui ont été soumises. Ensuite, le centre du rapport est consacré aux recommandations touchant l'encouragement, aux considérations relatives aux interventions des conseillers nationaux Schnider et Bürgi, ainsi qu'aux propositions faites en rapport avec les mesures d'accompagnement. Une annexe séparée ainsi qu'une bibliographie constituent la dernière partie du rapport.

## 3. Coordination avec d'autres groupes de travail et secteurs d'activité

La commission d'experts n'est pas le seul organisme s'occupant actuellement des problèmes posés par la rénovation de bâtiments. Dans le cadre d'un "Programme d'action" de l'Office fédéral des questions conjoncturelles, on examine en ce moment, outre d'autres points essentiels touchant la rénovation de constructions, la question de la

mise sur pied d'un large programme de mesures devant permettre de "maintenir et de rénover le parc immobilier". Le groupe de travail constitué à cet effet propose, pour les secteurs du bâtiment et du génie civil, des programmes partiels distincts dont les points forts touchent, d'une part, la planification et l'exécution des rénovations et, d'autre part, les aspects juridiques de la rénovation. Au premier plan figurent des mesures à prendre dans les domaines de l'information, de la formation et du perfectionnement professionnels. Il s'agit en particulier

- de stimuler la volonté des propriétaires et des investisseurs à procéder à des rénovations,
- de renseigner les utilisateurs sur les rapports existant entre maintien des bâtiments et rénovation et, notamment, de mettre en évidence le fait que la rénovation d'immeubles est dans l'intérêt commun des propriétaires et des utilisateurs,
- de soutenir les planificateurs et les entrepreneurs dans le processus de restructuration,
- de sensibiliser le législateur et les autorités dont relève l'octroi des permis de construction aux problèmes posés par le maintien et la rénovation d'anciens bâtiments,
- de faire connaître, dans les établissements assurant la formation de base (écoles de métiers, technicums et polytechnicums), les bases établies en vue de l'information des groupes-cibles et du perfectionnement de leurs connaissances.

Entre le groupe de travail "Programme d'action" et la commission d'experts existaient non seulement d'étroites liaisons d'ordre personnel en raison de l'appartenance de spécialistes aux deux groupes, mais encore certains points de contact ou de chevauchement, bien que de nettes délimitations aient été établies. C'est ainsi que la commission se borne, selon son mandat, à s'occuper des habitations, mais que ses recommandations y relatives se concentrent sur les aspects juridiques de la rénovation également abordés dans le programme d'action. En l'occurrence, la plus grande importance est accordée aux questions touchant le subventionnement d'activités de rénovation. En revanche, les questions de la planification de la rénovation et de son exécution qui concernent l'aménagement de logements ainsi que les activités consistant à combler des lacunes sur le plan des connaissances et de l'information ne sont traitées qu'accessoirement. Ce mode de procéder se justifie du fait que quelques-uns des aspects exclus sont traités dans le programme



d'exécution 1988-1991 de la Commission de recherches pour le logement (CRL) dans le contexte "Rénovation de bâtiments anciens". La CRL a, de concert avec l'Office fédéral des questions conjoncturelles, responsable du programme d'action, élaboré trois projets de recherche qui sont soit actuellement en voie d'exécution, soit vont encore être mis à exécution cette année. Il s'agit tout d'abord du développement d'une méthode d'estimation des coûts pour la rénovation de bâtiments construits après la guerre.

Le but de la deuxième recherche consiste à dresser une liste des bases légales entravant la rénovation d'immeubles et à élaborer des propositions d'amélioration des réglementations. Le troisième projet vise à procurer des connaissances et à éliminer certaines inhibitions s'opposant à la rénovation. Il s'agit de recueillir des exemples de rénovations architecturalement réussies et, aussi, de rechercher des modes adéquats de traiter des questions telles qu'information des utilisateurs, possibilités d'intéresser les locataires à la rénovation, relogement temporaire des locataires en divers endroits, etc., en recourant également à des exemples. Les résultats de ces trois genres de recherches de la CRL doivent être ultérieurement mis à la disposition des responsables du programme d'action "Maintenance et rénovation du parc immobilier" en tant que bases de formation. La commission a en outre pris acte du fait que la CRL envisage de développer par la suite une conception d'enquête périodique sur les travaux de rénovation et d'entretien et qu'elle a procédé à ce sujet à des examens préalables de concert avec les offices fédéraux des questions conjoncturelles et de la statistique.

Compte tenu de cette division du travail entre divers organismes, les questions connexes de la rénovation d'anciens bâtiments, que le mandat donné à la commission lui permet de traiter, ne seront abordées qu'avec retenue. Au premier plan figurent certains aspects de la politique du logement complétés par quelques recommandations générales touchant l'amélioration des conditions-cadre. Dans ce domaine, il n'est pas exclu que des questions de même nature soient en partie l'objet des travaux du groupe de travail "Programme d'action" et de la commission d'experts "Rénovation de bâtiments anciens". Cela donnera d'autant plus de poids au traitement de ces questions.

## II. Appréciation de la situation

### 1. Ampleur des besoins de rénovation

Des recommandations relatives à l'encouragement de la rénovation doivent se fonder sur une appréciation correcte de la situation. La commission a donc procédé, au cours de ses deux premières séances, à un examen des activités actuelles de rénovation et des besoins de modernisation dans le domaine du logement.

La Suisse est un pays à forte densité de population, qui dispose d'un très important parc immobilier. Celui-ci comprend plus de 2,2 millions de bâtiments ayant une surface brute de plancher de quelque 600 millions de m<sup>2</sup> et représentant une valeur d'approximativement 1'100 milliards de francs. Environ la moitié des bâtiments est destinée au logement et la population dispose d'une ample surface habitable. Outre l'approvisionnement quantitatif en logements, l'équipement qualitatif des bâtiments et des appartements peut être considéré comme bon. Le recensement des logements de 1980 a montré que les conditions de confort se sont fortement améliorées sous l'effet de la modernisation des équipements<sup>1</sup>. Dans 99 % de tous les logements, il existe une possibilité de cuisiner, plus de 90 % sont munis d'une salle de bain ou d'une douche et pratiquement tous les logements sont munis d'une installation de chauffage et approvisionnés en eau chaude. Le degré d'équipement en ascenseurs, lessiveries et locaux de séchage du linge, installations communautaires, etc., est également élevé.

En considérant ces taux élevés d'équipement, on ne constate pas directement de déficit de rénovation. La situation apparaît tout à fait différente lorsqu'on jette un regard sur l'âge des immeubles. 28 % des bâtiments d'habitation datent du siècle passé, environ 20 % ont été construits entre 1900 et 1945 et le reste, environ la moitié, l'ont été depuis la guerre. Tous ces bâtiments sont soumis à un processus de vieillissement qui touche de manière différente les diverses parties des immeubles. Chaque élément de construction exige

---

<sup>1</sup> Office fédéral du logement, Habiter en Suisse, Bulletin du logement, Vol. 34, Berne 1985

une rénovation périodique correspondant à sa durée moyenne de vie pour que la valeur optimale de l'immeuble puisse être maintenue.

Compte tenu de ces considérations, on prévoit, dans les résultats de recherches récentes<sup>2</sup>, un cycle technique d'équipement des logements d'environ 20 ans et un cycle technique de rénovations d'approximativement 30 ans pour les bâtiments. Comme limite technique, on retient un cycle de rénovation de 50 ans.

Cycle technique d'équipement (20 ans):	env. 44'000 maisons d'habitation
Cycle technique de rénovation de bâtiments (30 ans):	env. 25'000 maisons d'habitation
Cycle technique de rénovation de bâtiments (50 ans):	env. 10'000 maisons d'habitation

Face à ces estimations des besoins de rénovation, on constate actuellement une rénovation effective de 8'000 à 9'000 immeubles, ce qui correspond à un taux annuel de rénovation de moins de 1 %.

Comme il ressort d'une autre étude<sup>3</sup>, la part des bâtiments rénovés au cours des 15 dernières années s'établit entre un quart et un cinquième de l'ensemble des investissements dans la construction de logements. Sans doute le marché de rénovation a-t-il connu, au cours de la seconde moitié des années septante, un essor marqué en raison du fléchissement de la demande de construction de nouveaux bâtiments (récession). Au cours des années qui ont suivi, on a constaté une augmentation constante des dépenses pour des rénovations, sans toutefois qu'il en ait résulté des déplacements marquants dans la part des investissements. En 1986, par exemple, le marché de la rénovation représentait 23,6 % des dépenses de construction. Selon ces études, l'économie suisse de la construction continue d'être axée sur la construction de nouveaux bâtiments, bien qu'il existe d'importants besoins de rattrapage sur le plan de la rénovation.

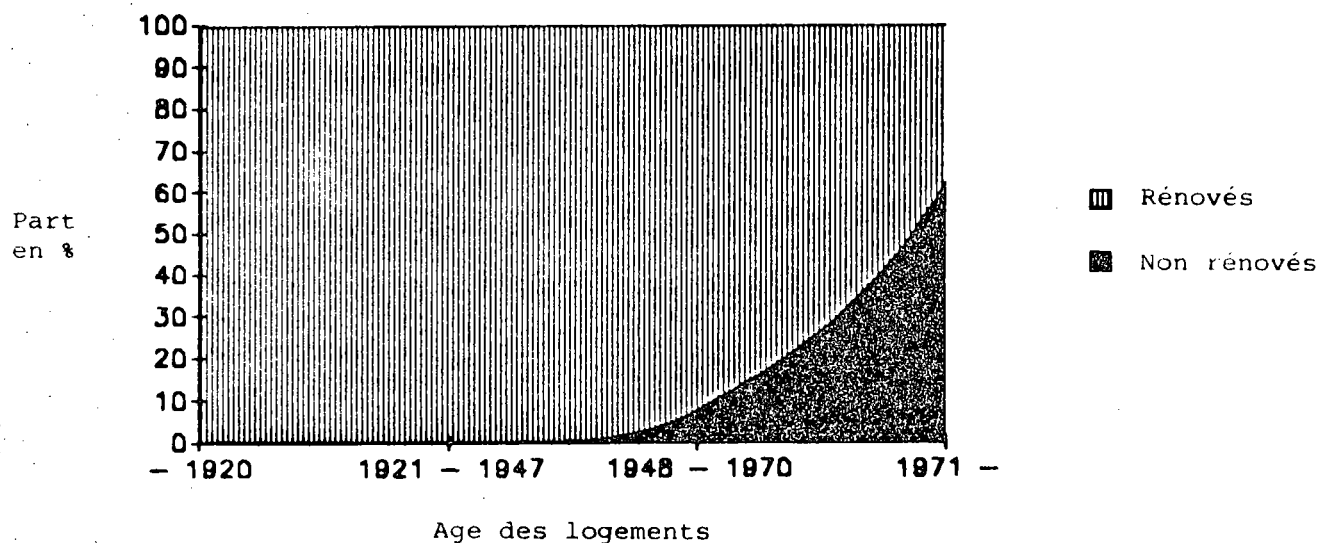
---

<sup>2</sup> Gabathuler, Wüest, Le marché de la construction en Suisse, risques et possibilités jusqu'en l'an 2000, Zurich 1987

<sup>3</sup> Planconsult, Hochbau-Prognose 1987-93, Bâle 1987

Les résultats de ce diagnostic portant sur le secteur de la rénovation semblent à première vue être contredits par ceux d'une étude exécutée par l'Office fédéral du logement sur mandat de la CRL<sup>4</sup>.

Figure 1: Logements non rénovés et rénovés selon leur âge

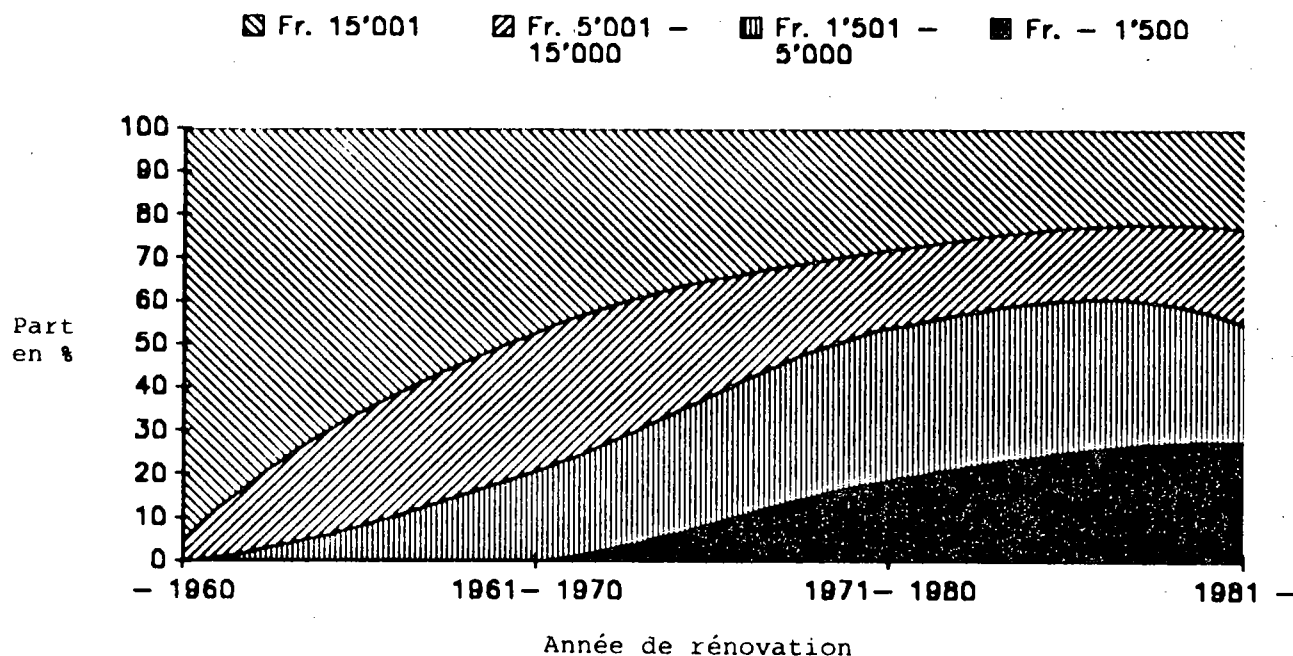


Source: Haari, ibid.

Il serait toutefois erroné de conclure de ces chiffres qu'il n'y a aucun déficit de rénovation. Les différences d'opinion existant quant à l'ampleur des besoins de rénovation procèdent en partie de définitions différentes de la rénovation et de l'entretien des bâtiments. C'est ainsi que le degré élevé de rénovations constaté par l'enquête de la CRL doit être attribué au fait que tous les travaux exécutés sur les immeubles considérés ont été taxés de rénovations. Or, les travaux proprement dits d'entretien représentent une importante part en l'occurrence. Comme cela ressort de la figure 2, moins de 5000 francs ont été dépensés pour environ la moitié des logements rénovés depuis 1970. Pour environ un quart des logements construits après 1982, les dépenses se situent même au-dessous de 1'500.- francs par logement.

<sup>4</sup> Haari, Das Eigentümerverhalten bei der Erneuerung (en voie d'élaboration)

Figure 2: Dépenses par logement selon l'année de rénovation



Source: Haari, ibid.

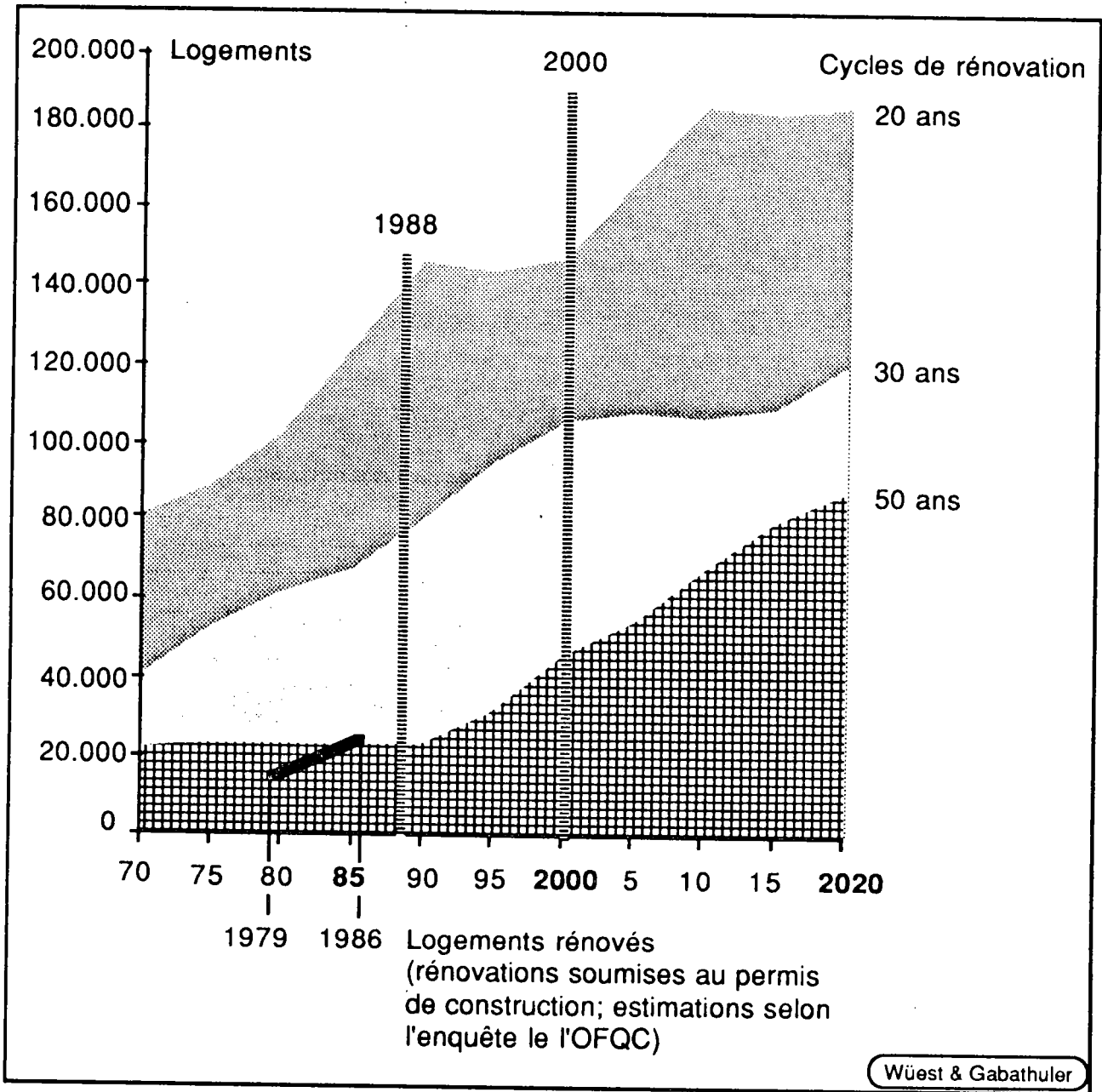
S'il est difficile d'apprécier la situation, c'est non seulement en raison des problèmes posés par les définitions, mais encore du fait qu'on ne dispose pas d'un instrument permettant un diagnostic uniforme pour la constatation des besoins de rénovation, ni d'une statistique étendue des travaux courants de rénovation et d'entretien. La commission a pris acte du fait qu'une plus grande attention sera accordée à ces lacunes dans le cadre du programme déjà mentionné de la CRL.

Des travaux d'entretien sont souvent exécutés sur des parties visibles de la construction alors que les murs, les constructions en bois, les conduites ne sont pas touchés. Si l'on considère de plus près ces constructions, on constate sans aucun doute aujourd'hui déjà un déficit de rénovation qui devrait encore s'accroître rapidement, même si la répartition entre nouvelles constructions et rénovations restait la même. Ces perspectives que met en évidence la figure 3 résultent du fait qu'à moyen terme, les bâtiments d'habitation construits durant les années cinquante et soixante devront peu

à peu être rénovés. Si la rénovation des nombreux bâtiments de cette catégorie, qui comportent souvent des défauts de construction, subit des retards, il en résultera un vieillissement accéléré du parc d'immeubles d'habitation; une rénovation ultérieure exigera des investissements supérieurs à la moyenne et, partant, entraînera de fortes hausses des loyers.

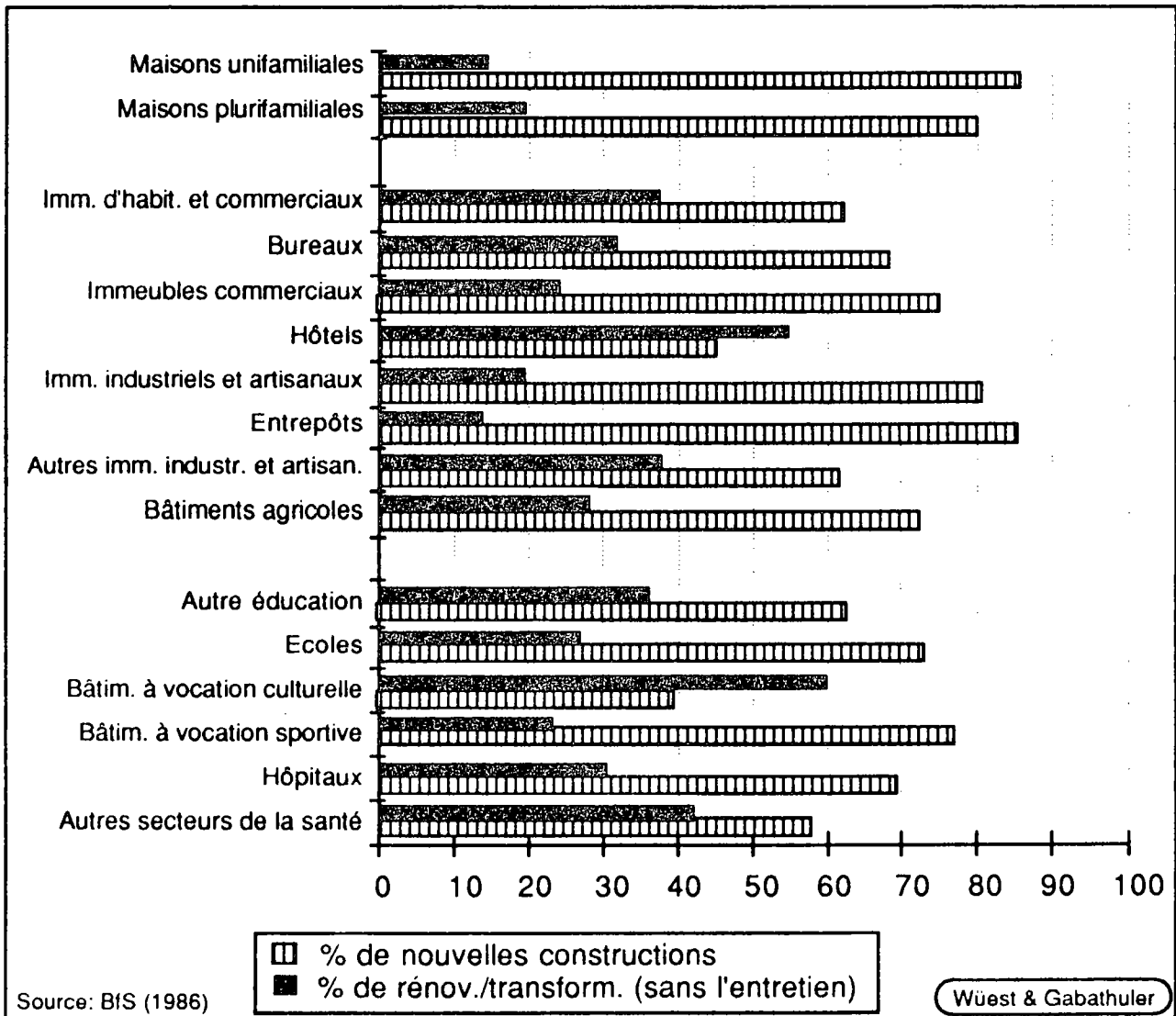
Le retard existant déjà sur le plan de la rénovation du parc d'immeubles d'habitation ressort aussi d'une comparaison entre divers genres de construction (fig. 4). Actuellement, la plupart des autres secteurs de la construction accusent en partie des investissements nettement plus élevés pour la rénovation. Dans le cas des constructions industrielles et artisanales, ainsi que dans les immeubles destinés à des établissements de prestations de services, les transformations et les rénovations représentent en moyenne déjà plus de 30 % de l'ensemble des investissements dans le domaine de la construction. La part des investissements pour rénovations est encore plus élevée pour les immeubles publics (en partie 40 % et plus).

**Figure 3:** Nombre des logements ayant besoin d'être rénovés selon le cycle de rénovation et des logements effectivement rénovés de 1979 à 1986



Source: Wüest & Gabathuler, *ibid.*

**Figure 4: Différences de comportement dans les divers secteurs de la construction**



Source: Wüest & Gabathuler, *ibid.*



En appréciant les besoins de rénovation, il importe de tenir encore compte d'autres facteurs en sus du processus de vieillissement des bâtiments. Le plan et l'aménagement de bâtiments anciens ne correspondent souvent plus aux formes de ménage ni aux besoins de confort qui se sont modifiés depuis la construction. En cas de reflux sur le marché des anciens logements - peut-être de plus en plus sensible - dépendant du cycle de vie des occupants, il faut s'attendre à un taux plus élevé de logements inoccupés à cause du manque d'attrait. La qualité marchande ne dépend pas uniquement de l'état d'un logement ou d'un immeuble, mais est aussi fonction de la qualité de l'environnement locatif rapproché et plus lointain. Le plus souvent, l'équipement d'infrastructure dans le voisinage des immeubles comportant des déficits de rénovation mérite également d'être remis en bon état. Ce sont précisément les grands ensembles locatifs construits durant les années d'essor économique et exigeant maintenant des rénovations qui accusent souvent, outre des dommages affectant la construction, un aménagement déficient de l'environnement et une exposition à diverses nuisances gênantes. Ce ne sont toutefois pas uniquement les agglomérations urbaines qui posent des problèmes de rénovation, car les espaces ruraux sont également touchés. Au cours des délibérations de la commission, on a cité par exemple la région du Jura où, sans tenir compte de l'exigence touchant une utilisation ménagère du sol, on a construit des maisons unifamiliales "en pleins champs" en partie à l'aide de contributions publiques, alors que d'anciens bâtiments sis dans le centre de villages ne sont plus habités que par des personnes âgées ou sont même inhabités. De tels exemples montrent nettement que l'encouragement de la rénovation exige des interventions allant au-delà de mesures financières, juridiques et techniques touchant le bâtiment lui-même, interventions qu'il n'a pas été possible d'examiner de manière approfondie dans le cadre des travaux de la commission.

## 2. Causes du déficit de rénovation

Etablir des recommandations touchant des mesures qui visent à encourager la rénovation de bâtiments suppose une bonne connaissance des causes du déficit de rénovation. De l'avis de la commission, ce sont

surtout les facteurs suivants qui jouent un rôle prépondérant à l'heure actuelle:

- Manque de moyens propres à assurer un diagnostic sûr et, de manière générale, absence de connaissances relatives à l'âge des bâtiments, aux cycles de vie du parc immobilier ainsi qu'aux conséquences d'une activité déficiente en matière de rénovation.
- Manque de transparence dans le marché de rénovation et connaissance déficiente des possibilités de rénovation. Les spécialistes de la construction sont encore souvent axés de manière trop unilatérale sur la construction de nouveaux immeubles au lieu de s'intéresser également à la rénovation.
- Difficulté d'apprécier les coûts et la durée des travaux de rénovation. Par conséquent, il est aussi malaisé d'apprécier les effets économiques de la rénovation.
- Obstacles psychosociaux tels que l'âge ou la crainte du propriétaire de perturber ses relations avec les locataires (dérangements durant la période des travaux de rénovation, congés, augmentation des loyers, etc.).
- Conditions juridiques générales dans le domaine de la police des constructions et des plans, du droit de bail et du droit fiscal ou du droit foncier, des réglementations régissant le trafic et la protection de l'environnement.

Les réglementations de police des constructions sont en particulier encore nettement axées sur la construction de bâtiments neufs. Elles empêchent souvent de simples solutions de modernisation et des améliorations de la structure du logement. A cela s'ajoutent des difficultés relatives aux plans en rapport avec des aménagements modifiant la toiture, la construction d'annexes ou des utilisations supplémentaires pour des immeubles communautaires. De rigides prescriptions sur les zones compromettent la transformation d'immeubles artisanaux en logements, alors que des incertitudes relatives aux plans et le manque de prestations préalables pour les plans de quartier et les lotissements destinés à la construction causent fréquemment de graves retards.

Compte tenu de l'analyse de la situation, la commission est persuadée que certains déficits de rénovation se dessinent et qu'il est nécessaire de prendre des mesures contre cette évolution. Cette exigence peut, en raison de l'abondance de commandes dont dispose l'économie de la construction, apparaître inopportune. Si l'on veut cependant ne pas perdre de vue les exigences futures, le besoin

existe aujourd'hui déjà d'élaborer une conception de l'encouragement de la rénovation qui serait fort utile en cas de récession.

Pour ce qui est des stratégies praticables, deux directions principales s'offrent. En premier lieu, un encouragement plus poussé de la rénovation sous forme de la dérégulation, de la simplification et d'une application plus souple des conditions-cadre juridiques, ainsi que d'une incitation à la rénovation conforme aux exigences du marché. En complément, il faudrait déclencher des impulsions en comblant des lacunes dans les connaissances et en encourageant la formation, comme cela est prévu dans le cadre du programme d'action "Maintien et rénovation du parc immobilier".

A titre de solution de rechange s'offre en second lieu un renforcement des mesures d'intervention aux fins de sauvegarder le parc immobilier et les structures, mesures qui limiteraient certes la liberté d'action actuelle, mais qui pourraient permettre sur quelques points de mieux atteindre le but visé en matière de rénovation du parc immobilier.

A quelle stratégie faut-il accorder la préférence? Cela dépend en premier lieu des objectifs visés en matière d'urbanisme, de politique sociale, d'économie de la construction, ainsi que de la politique suivie en matière de propriété et d'aménagement de l'habitat. Selon que les intérêts de l'investisseur, du propriétaire, de l'habitant actuel du logement ou de la communauté figurent au premier plan, les discussions sur les conditions actuelles et les conditions à réaliser ont une teneur tout à fait différente. Des moyens d'intervention juridiques identiques représentent dans un cas une entrave et dans l'autre d'efficaces mesures de protection et d'encouragement. Les deux principes applicables à la rénovation ne devraient cependant pas forcément s'exclure. Il est fort possible qu'une libéralisation dans un domaine et l'établissement d'une réglementation dans l'autre permettent de développer une stratégie optimale.

Comme il faudra encore le mettre en évidence, on ne saurait à vrai dire éviter des choix précis en cas de mesures fondamentalement

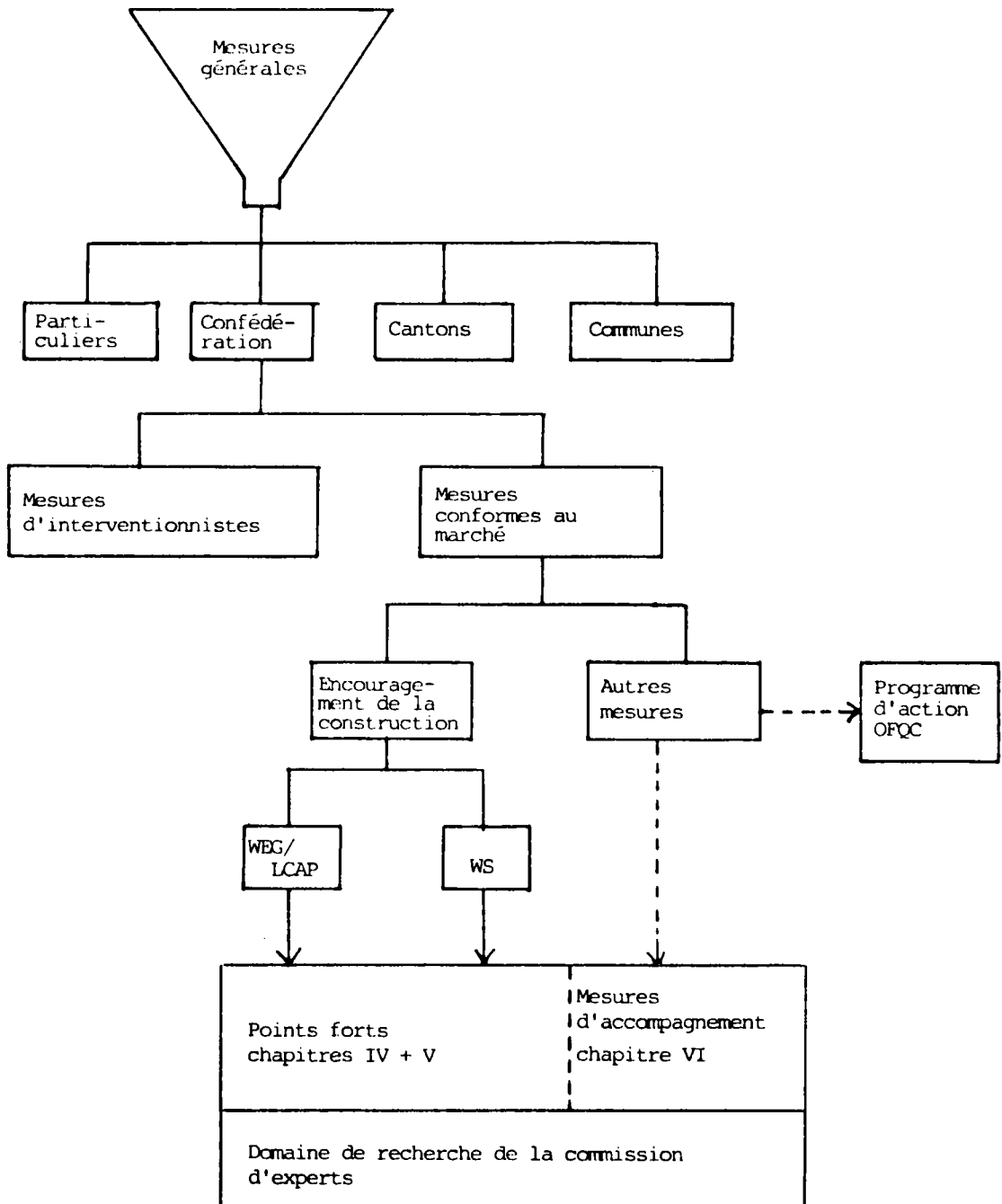
divergentes sur le plan économique et le plan social. Lors du début des travaux de la commission, on a cependant évité consciemment de fixer d'emblée l'éventail des objectifs à atteindre et des mesures de détail pouvant entrer en considération, et d'établir un catalogue étendu de mesures d'encouragement possibles indépendamment des plans d'encouragement existant déjà ailleurs, cela aux fins de dresser un large inventaire de ce qui peut se faire.

### III. Principes de l'encouragement et mesures de soutien

---

La figure 5 expose schématiquement le cours des délibérations de la commission d'experts relatives aux principes de l'encouragement et aux mesures de soutien. Les diverses démarches, allant de l'établissement du large inventaire de mesures de caractère général et des responsables de leur exécution aux domaines ayant enfin fait l'objet de recherches détaillées, sont commentées ensuite.

Figure 5: Schéma du cours des travaux de la commission



## 1. Catalogue général de mesures

De nombreuses mesures s'offrent pour l'encouragement de la rénovation de logements. Elles se distinguent selon:

### a) la nature de la mesure:

- mesures visant à procurer des connaissances
- mesures relevant du droit de la construction et de l'aménagement
- mesures visant à fortifier la situation juridique des parties en présence sur le marché
- mesures fiscales
- subventions et aides

### b) l'objet de l'intervention:

- développement de statistiques
- institution de centres de consultation
- assistance en matière de diagnostic et de calcul des coûts
- contrats types
- manuels et guides
  
- réserves d'entretien non imposables
- réglementation des déductions au titre de l'entretien
- primes d'assurance plus élevées pour les bâtiments mal entretenus
- abaissement de la valeur hypothécable de bâtiments mal entretenus
  
- contribution aux frais de rénovation
- prêts
- contributions aux intérêts
- contributions individuelles aux loyers
- paiements directs pour rénovations faites par des locataires
- fonds immobilier
- pool de rénovation
- lois sur les démolitions
- obligation d'entretien
- droit de préemption pour les locataires
- améliorations de l'environnement du logement
- etc.

### c) l'intensité de l'intervention:

- information, conseil, sensibilisation
- incitations directes et indirectes par des prestations en argent et autres
- critères et recommandations
- prescriptions de l'Etat

### d) le cercle des intéressés:

- Confédération
- cantons
- communes
- particuliers.

Qui doit intervenir dans quels domaines et en prenant quelles mesures? Cela dépend des objectifs supérieurs visés et des conditions-cadre existantes, car il n'est pas indifférent que l'on recherche en premier lieu à susciter des activités de rénovation ou qu'il s'agisse d'assurer une protection sociale contre les effets d'une modernisation (effets de délogement, augmentation des loyers, etc.). En outre, il s'agit de veiller à ce que, dans le cadre de l'économie de marché, non seulement la construction de nouveaux logements mais aussi la rénovation de logements restent en principe du ressort de l'économie privée. En outre, il importe que les mesures juridiques d'intervention respectent également la structure fédérative de notre Etat.

Après avoir procédé à un examen approfondi des mesures d'encouragement praticables et pris connaissance de quelques rapports sur les constatations faites en ce qui concerne le centre de consultation du canton de Bâle-Ville et certaines réglementations spécifiques adoptées en matière de rénovation par les cantons de Genève et du Tessin (cf. annexe I), la commission en est arrivée à la conclusion qu'il est impossible, dans le cadre du mandat donné, d'étendre le champ de l'enquête à l'ensemble des circonstances entrant en considération. Il importe tout d'abord d'exclure toutes les mesures qui ne relèvent pas du strict champ d'influence de la Confédération. Toutefois, cela ne signifie pas que la commission accorde moins d'importance aux efforts et aux influences s'exerçant à d'autres niveaux. Elle est au contraire persuadée que des mesures essentielles ne sauraient être exécutées qu'en pleine connaissance et compte tenu des circonstances locales. S'occuper des aspects partiels de caractère régional ou local outrepasserait cependant les tâches imparties à ce groupe de travail.

## 2. Mesures générales de la Confédération

Sur le plan fédéral, il existe toute une série de moyens d'action existants ou possibles qui permettent ou permettraient d'influer sur les activités de rénovation. Ces instruments peuvent, au sens des stratégies de rechange dont il a été question, être considérés pour l'essentiel comme "moyens conformes au marché" ou comme "mesures interventionnistes".

Au nombre des moyens d'action interventionnistes, qui visent surtout à assurer une rénovation du parc d'immeubles prudente et avantageuse quant aux coûts, à maintenir la structure des locataires et l'aspect architectural des lieux ainsi qu'à renforcer la demande, il convient de citer l'interdiction de démolir, les droits de préemption des locataires, l'aménagement de la protection en cas de congé, les obligations en matière d'entretien ou les contributions directes à la rénovation.

En revanche, le train de mesures d'encouragement plus conforme à notre régime politique vise tout d'abord à intensifier les activités de rénovation, les effets défavorables de cette politique portant sur l'offre pouvant être corrigés par des interventions traditionnelles de politique du logement. C'est pourquoi figurent en premier lieu, au nombre des moyens d'action, des incitations d'ordre fiscal ou relevant spécifiquement du domaine des assurances, une utilisation spécifique des fonds de la prévoyance professionnelle, l'amélioration du climat d'investissement grâce à une libéralisation des conditions-cadre dans les domaines du droit de la construction et de l'aménagement ainsi que du droit régissant le bail à loyer, l'encouragement de la formation, de l'information et du conseil, ainsi que des subventions et d'autres contributions destinées à faciliter le financement de travaux, des abaissements des loyers ou des améliorations de l'environnement du logement.

Après un examen approfondi des mesures s'offrant sur le plan fédéral, la commission a retenu qu'en raison de son importance, ce secteur de l'encouragement dépasse aussi sa capacité de travail. C'est pourquoi, lors d'un second tour de délibérations, elle a surtout exclu de son champ d'investigation des mesures, qui soit ont déjà été l'objet des discussions en cours sur un éventuel programme d'action "Maintien et rénovation du parc d'immeubles", soit qui sont contraires à notre ordre politique en raison de leur caractère par trop interventionniste. Ainsi ont été éliminés en particulier les interdictions de démolir, les obligations d'entretien, les droits de préemption des locataires ou le renforcement des mesures de protection des locataires; ces moyens d'action ne seront donc plus pris en considération ci-après. La commission a décidé de concentrer surtout ses travaux sur les moyens d'action socialement motivés et de com-



prendre dans ses recherches ultérieures, à titre de complément, certaines autres mesures spécialement choisies.

### 3. Rénovation de bâtiments anciens dans le cadre de l'encouragement de la construction de logements

Les prestations de la Confédération accordées à titre de soutien de la rénovation de bâtiments anciens au cours des années passées reposaient sur les trois textes légaux suivants:

- Loi fédérale du 20 mai 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne
- Arrêtés fédéraux du 20 juin 1975 et du 5 mai 1976 concernant l'aide fédérale pour la rénovation de logements existants
- Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (WEG/LCAP)

A la faveur de la première de ces lois, ce sont environ 12'500 logements qui ont été rénovés depuis 1970. L'aide fédérale consiste en contributions "à fonds perdu" au coût de revient. Selon la capacité financière du canton, ces contributions varient entre 10 et 30 pour cent du coût de la rénovation. En outre, elles sont liées à une prestation financière correspondante du canton.

Le subventionnement relativement important de la rénovation dans chaque cas exige que l'aide soit limitée aux classes de la population économiquement les plus faibles. C'est pourquoi ce mode d'encouragement serait trop coûteux en tant que moyen généralisé d'incitation à la modernisation de logements. Consistant en une contribution unique aux frais de construction, il n'aurait pas en outre la souplesse actuellement exigée, de façon générale, des moyens d'encouragement. Enfin, il faudrait, dans le cas d'une participation obligatoire du canton, compter de nouveau avec des inégalités régionales et individuelles en ce qui concerne l'octroi de prestations de l'Etat.

Les arrêtés fédéraux de 1975 et 1976 étaient partie intégrante du programme d'investissement décidé à l'époque en vue de lutter contre la récession. Ces textes prévoyaient l'octroi de contributions aux intérêts sur le capital, versées au cours de 6 ans, qui se montaient à 12 pour cent des frais de rénovation. Ce programme de soutien est achevé. Les 50 millions de francs disponibles ont permis le versement de contributions au paiement de l'intérêt sur le capital pour la rénovation d'approximativement 10'500 logements. En raison de la situation difficile de l'emploi à cette époque, c'étaient des objectifs de caractère conjoncturel et non de remise en état du parc des logements qui jouaient le rôle principal. On avait alors renoncé aux contrôles des loyers, aux limites de revenu et de fortune, aux interdictions de désaffectation et d'aliénation. Les exigences de politique sociale, les prescriptions relatives à la qualité et les rapports avec la politique de rénovation restaient à l'arrière-plan; il en va de même du fait que les effets d'incitation à des investissements supplémentaires étaient initialement plutôt faibles et qu'un subventionnement ultérieur de projets de construction déjà décidés a dû probablement se produire (effet d'entraînement).

Dans le cas de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, l'encouragement donné à la rénovation de bâtiments anciens l'est en vertu de l'article 43 ainsi qu'en application de l'article 51, qui permet indirectement le versement de contributions à la rénovation par le canal de l'encouragement donné à des responsables et à des organisations de la construction de logements d'utilité publique. A vrai dire, il ne faut pas perdre de vue que l'idée de la rénovation ne figurait qu'à l'arrière-plan des préoccupations du législateur lors de l'élaboration de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. La preuve en est donnée non seulement par la systématique de la loi, mais encore par le fait que l'article 43 est formulé de manière vague et ne contient que la disposition chargeant le Conseil fédéral de régler les détails et prescrivant que le coût total de rénovations ne devrait pas dépasser celui de nouveaux logements comparables.

C'est pourquoi la rénovation d'anciens bâtiments ne joue qu'un rôle plutôt secondaire dans le cas des la LCAP. Entre 1975 et la fin de 1987, on n'a soutenu en vertu de ce texte que la rénovation d'à peine 1500 logements anciens, ce qui ne correspond qu'à environ 6 pour cent de l'ensemble. Si, en raison des nouvelles priorités, l'aide fédérale doit tenir davantage compte de la rénovation de bâtiments anciens, on ne pourra donc éviter de procéder à des adaptations des moyens d'action existants.

En relation avec ces adaptations, on examina encore une fois la question suivante en se fondant sur les résultats d'une expertise demandée par l'OFL en 1986: fallait-il rechercher de nouveaux systèmes d'aide à la pierre ou même développer l'aide aux personnes? Au sein de la commission, on était unanime à reconnaître qu'il ne serait pas possible d'atteindre, seulement par une aide aux personnes ou par une aide à la pierre, le but visé par la politique du logement, à savoir assurer l'approvisionnement en logements des classes de la population à faible revenu ou défavorisées d'une manière ou d'une autre (chômeurs, personnes âgées, femmes élevant seules leur famille, jeunes familles nombreuses, etc.). L'expertise précitée a permis de conclure que seule une combinaison des systèmes serait de nature à réduire de manière efficace et peu onéreuse l'acuité des problèmes se posant sur le plan de la politique du logement. Si l'aide à la pierre permet de mettre à disposition des ménages à faible revenu une offre adéquate de logements, il est nécessaire de recourir, à titre d'allocations individuelles, à une aide en faveur des ménages ne pouvant justifier de ressources suffisantes. Pour des raisons d'ordre financier et administratif, on n'estime pas toutefois que cette aide doit revêtir la forme d'un droit général à des contributions au loyer, mais on la voit plutôt dans un aménagement des abaissements supplémentaires, les cantons et les communes étant également surtout appelés à accorder des prestations supplémentaires. Compte tenu de toutes ces considérations, la commission a décidé de concentrer ses délibérations ultérieures tout d'abord sur la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, sur les interventions parlementaires en rapport avec la rénovation de logements dans les régions de montagne et, en second lieu, de s'occuper des mesures d'appoint.

#### IV. Rénovation d'anciens bâtiments dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

---

En prenant sa décision d'encourager en premier lieu la rénovation de logements en vertu de la LCAP, la commission a voulu accorder une importance particulière, d'une part aux obstacles de caractère social qui s'opposent à la rénovation ainsi que, d'autre part, aux difficultés spécifiques auxquelles se heurtent les maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique. Comme les recommandations complémentaires le montrent, cette limitation ne signifie pas, cela va sans dire, qu'on ne s'occupe pas des questions d'urbanisme, de politique d'aménagement de l'habitat, de questions fiscales ou de celles qui relèvent de l'économie de la construction. Par rapport aux possibilités directes d'influence de l'Office fédéral du logement, de telles mesures ont forcément un caractère secondaire.

##### 1. Principaux caractères de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

###### a. Vue d'ensemble

La loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) prévoit des mesures propres à améliorer les bases de la construction de logements dans son ensemble, des mesures spécifiques visant à encourager les responsables et les organisations de la construction de logements d'utilité publique, ainsi que l'octroi de prestations de soutien particulières devant favoriser la construction de logements à usage locatif à des prix avantageux ainsi que de logements en propriété.

Au nombre des mesures s'appliquant à la construction de logements dans son ensemble, il y a lieu de citer:

- l'aide en matière d'équipement pour des terrains à bâtir, accordés sous forme de cautionnements et de contributions au service de l'intérêt,
- l'aide pour l'acquisition de réserves de terrain sous forme de l'octroi de cautionnements,
- les recherches sur le marché du logement et sur la construction consistant en l'attribution de mandats de recherche.

L'encouragement en faveur des maitres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique l'est sous forme:

- de prêts liés à l'objet et de cautionnements accordés à des conditions préférentielles,
- de prêts à taux d'intérêt favorable ou sans intérêt accordés à des organisations faïtières,
- de participations au capital de promoteurs et d'organisations dont l'activité en matière de construction de logements d'utilité publique revêt une importance suprarégionale.

Les mesures visant à encourager la construction de logements à usage locatif et de logements en propriété comprennent:

- des cautionnements sur des prêts hypothécaires jusqu'à 90 pour cent du coût de revient,
- des avances remboursables destinées à abaisser initialement les loyers et les charges du propriétaire (abaissement de base),
- des contributions à durée limitée, non remboursables, pour abaisser supplémentaires les loyers et les charges du propriétaire en faveur de classes de la population économiquement faibles (abaissement supplémentaire).

Etant donné que le dernier groupe de mesures représente l'élément essentiel de l'aide fédérale, il est nécessaire de donner ci-après quelques précisions qui doivent permettre de mieux comprendre les propositions ultérieures, le mécanisme d'abaissement des loyers figurant au premier plan.

b. Le système d'abaissement des loyers et des charges financières

Lorsqu'il s'est agi, au début des années septante, d'établir sur une nouvelle base la politique suisse du logement, on a recherché un modèle d'encouragement qui ne recoure qu'à un minimum de subventions de l'Etat, qui réduise le problème de l'occupation insuffisante de logements, qui diminue l'écart entre les loyers des nouveaux logements et ceux des logements anciens, qui empêche les fluctuations à court terme des loyers, qui maintienne stables à long terme les coûts réels du logement des ménages et permette simultanément un fort abaissement du niveau initial élevé des loyers dans les nou-

velles constructions. En outre, la mise à disposition de nouveaux logements devrait continuer d'être une tâche assumée par l'économie privée et le financement de la construction de logements avoir lieu autant que possible dans le cadre du système bancaire actuel.

Le modèle d'encouragement prévu par la LCAP répond dans une très large mesure à cette exigence. A vrai dire, cela suppose que les loyers soient successivement accrus et qu'ils soient ainsi adaptés, d'une part à l'évolution réelle des coûts et, d'autre part, à la capacité économique et financière des occupants. Du fait que le produit des loyers s'accroît continuellement, les loyers et les charges des propriétaires peuvent au début être fixés au-dessous du montant qui permet de couvrir les frais. Cela a toutefois pour conséquence que quelqu'un doit combler le manque initial entre les frais effectifs du propriétaire et le produit des loyers, raison pour laquelle la Confédération intervient en l'occurrence en consentant des avances pour assurer l'abaissement de base (cf. à ce sujet la figure 6, p. 29).

Abaissement de base: avances remboursables portant intérêt

Comme il s'agit d'éviter des hausses subites des loyers et comme le remboursement des prêts ne doit pas être fixé à trop long terme, le loyer initial ne peut être abaissé à volonté. C'est pourquoi il est fixé uniformément à 5,10 pour cent du coût de revient<sup>5</sup>, indépendamment du taux de l'intérêt hypothécaire.

Ce loyer initial augmente d'environ 6 pour cent tous les deux ans. Après onze ans à peu près, il atteint le niveau où il couvre les coûts. Jusqu'alors, la différence entre le loyer couvrant les coûts et le loyer effectivement perçu est comblée par des avances de la Confédération. Ensuite, le loyer continue de s'accroître selon un taux permettant de rembourser dans les 25 ans environ les avances, y compris les intérêts et les intérêts composés. Il suffit à cet effet que, dans le cas d'un taux d'intérêt hypothécaire moyen de 5 pour cent, le loyer continue d'être augmenté de 6 pour cent tous les deux ans, même après que le niveau où il couvre les frais a été atteint.

<sup>5</sup> Sont réputés coût de revient (frais d'investissement) toutes les dépenses pour le terrain, la construction, les aménagements extérieurs et les travaux préparatoires ainsi que les frais secondaires de construction

Selon le modèle de la LCAP, l'évolution des loyers est donc pratiquement fixée pour les dix premières années. La hausse de 6 pour cent tous les deux ans n'est pas influencée par les variations du taux d'intérêt hypothécaire: les hausses de l'intérêt sont en effet compensées par des avances plus élevées de la Confédération et les baisses par des avances plus faibles. Pour simplifier, on part d'un taux d'intérêt hypothécaire moyen de 5 pour cent dans le cas de l'exemple suivant.

Abaissements supplémentaires: contributions non remboursables

Dans le cadre des abaissements supplémentaires I et II, la Confédération verse annuellement des contributions non remboursables ("à fonds perdu") pour abaisser encore davantage les loyers.

A la différence des avances accordées au titre de l'abaissement de base, ces contributions ne peuvent être allouées qu'à des personnes de classes de la population économiquement faibles, dont le revenu imposable ne dépasse pas actuellement 37'000.- francs (plus 2'000.- francs par enfant) et dont la fortune n'est pas supérieure à 110'000.- francs après déduction des dettes. En outre, seules les personnes âgées, les invalides ou les personnes exigeant des soins ainsi que les personnes recevant une formation peuvent bénéficier de l'abaissement supplémentaire II.

Abaissement supplémentaire I

La contribution annuelle se monte à 0,6 pour cent du coût de revient. Ainsi, le loyer initial est ramené à 4,5 pour cent du coût de revient, l'abaissement supplémentaire s'ajoutant à l'abaissement de base de 5,1 pour cent. La contribution est versée pendant dix ans.

Abaissement supplémentaire II

La contribution annuelle est de 1,2 pour cent du coût de revient dans le cas de l'abaissement supplémentaire II. Le loyer initial est donc ramené à 3,9 pour cent du coût de revient, cette contribution s'ajoutant à l'abaissement de base de 5,1 pour cent. La contribution est versée durant 25 ans.

c. Exemple de calcul des loyers

Le coût de revient d'un logement est en l'occurrence de 100'000.- francs. Ce montant permet d'adapter l'exemple à chaque situation particulière. Si le logement ou la maison revient par exemple à 280'000.- francs, les dépenses indiquées doivent être multipliées par le facteur 2,8.

Financement

65 %	hypothèque de 1er rang	Fr. 65'000.--
25 %	hypothèque de 2e rang	Fr. 25'000.--
10 %	fonds propres	<u>Fr. 10'000.--</u>
Total		Fr. 100'000.--

A raison d'un taux d'intérêt moyen de 5 pour cent sur l'ensemble des fonds empruntés et des fonds propres, on obtient, selon le modèle LCAP, le loyer suivant couvrant les frais<sup>6</sup>:

Loyers couvrant les frais

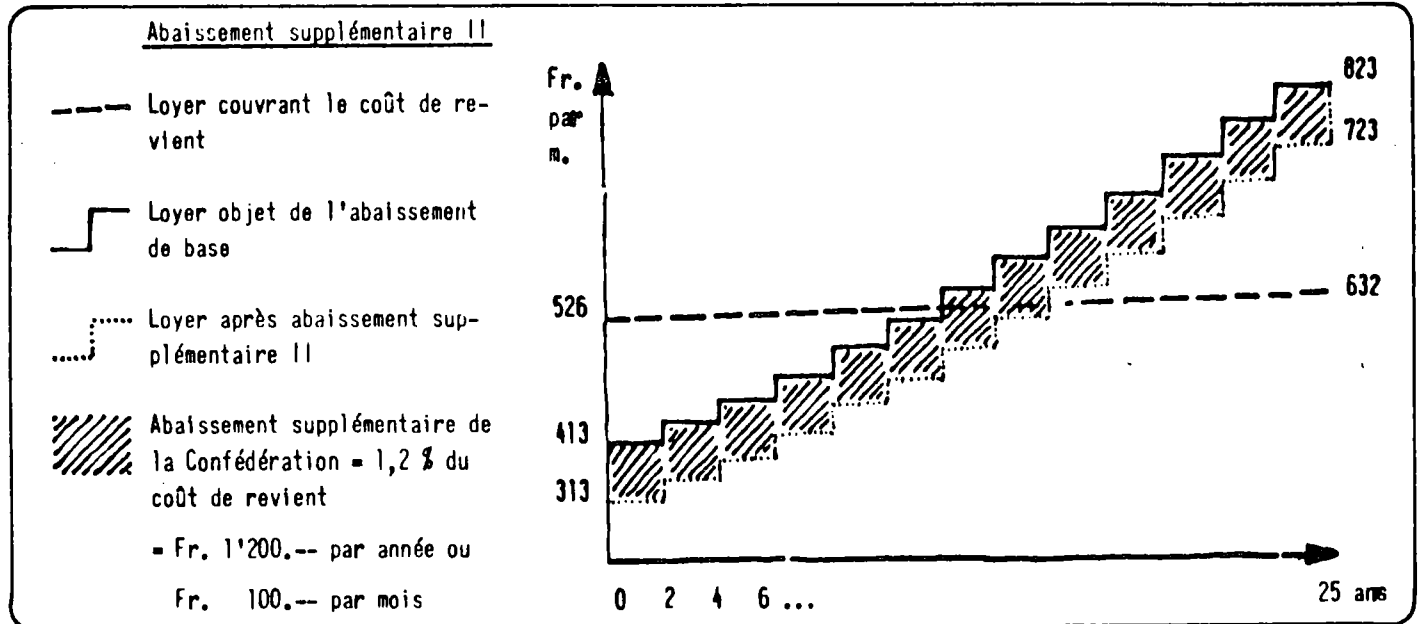
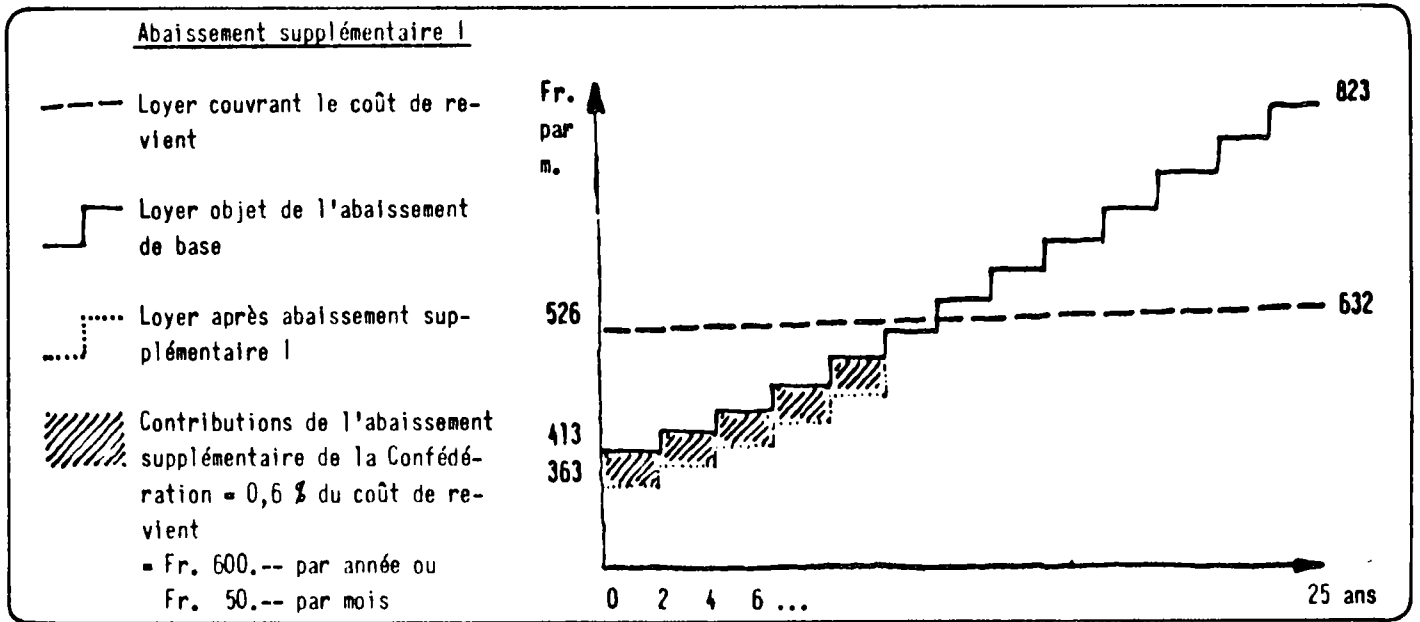
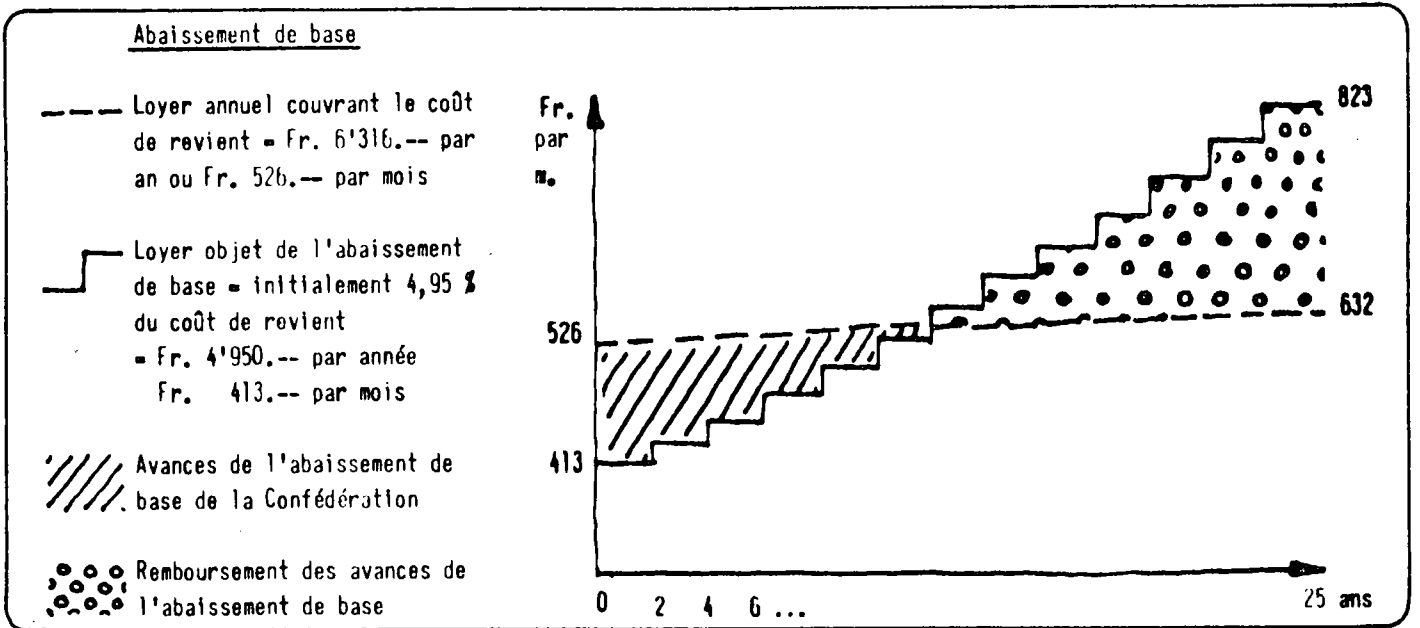
Intérêt sur l'hypothèque de 1er rang = 5 % de Fr. 65'000.--	Fr. 3'250.--
Intérêt sur l'hypothèque de 2e rang = 5 % de Fr. 25'000.--	Fr. 1'250.--
Amortissement de l'hypothèque de 2e rang en 25 ans	Fr. 1'000.--
Intérêt sur les fonds propres = 5 % de Fr. 10'000.--	Fr. 500.--
Entretien <sup>7</sup> et administration, initialement de 0,7 % du coût de revient, puis augmentant de 9 % tous les deux ans	<u>Fr. 700.--</u>
Total du loyer annuel couvrant les frais, durant la première année, sans les frais accessoires (= 6,7 % du coût de revient)	Fr. 6'700.--
Par mois	Fr. 558.--

<sup>6</sup> Par simplification, on a renoncé ici à la différence usuelle des taux de l'intérêt hypothécaire entre l'hypothèque de 1er et de 2e rang.

<sup>7</sup> En vertu de la LCAP sont réputées frais d'entretien toutes les dépenses nécessaires au maintien de la valeur de l'immeuble. Ne sont pas comprises les petites réparations que doit en général supporter le propriétaire selon le bail ainsi que l'entretien du jardin.



Figure 6: Evolution des loyers



## 2. Possibilités de modifications

Le succès relativement modéré en matière de rénovation qu'a connu la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements peut être attribué à diverses circonstances. Il est possible qu'il faille en rechercher la cause dans les long délais prévus dans le système d'encouragement, dans les limites de coût inappropriées, dans les problèmes de délimitation entre entretien et rénovation, dans l'exclusion formelle d'immeubles de construction récente, dans des lourdeurs administratives, dans un manque de souplesse, sans exclure d'autres facteurs.

C'est pourquoi la commission s'est trouvée face à une longue liste de propositions de modifications, qui contenait les éléments suivants classés selon les domaines suivants:

### a. Système d'encouragement et paramètres du modèle

- Mécanisme de l'abaissement de base et niveau des loyers initiaux
- Augmentation annuelle du loyer
- Durée de l'aide fédérale
- Séparation de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire
- Augmentation du quota d'entretien
- Versement forfaitaire des avances au titre de l'abaissement de base
- Modification de la base de calcul des contributions à l'encouragement
- Cessation précoce de l'augmentation des loyers par transformation des prêts au titre de l'abaissement de base en hypothèque de rang inférieur.

### b. Encouragement spécifique de maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique

- Renforcement du fonds de roulement selon les art. 51/52 LCAP
- Modification des conditions de prêt relatives au taux d'intérêt, de la durée et de la limite de l'engagement hypothécaire
- Fonds de solidarité des bénéficiaires de l'aide.

### c. Problèmes d'accroissement de la valeur/maintien de la valeur

- Financement complémentaire de l'entretien déficient de bâtiments
- Importance du supplément de loyer en tant que conséquence de travaux de rénovation.  
Applicabilité des règles de report fixées dans l'AF instituant des mesures contre les abus dans le domaine locatif.

d. Orientation modulée

- Versement de la contribution à l'abaissement supplémentaire selon les charges individuelles de loyer
- Abaissements supplémentaires plus forts dans les cas de rigueur
- Abaissements supplémentaires plus forts visant à encourager de manière spécifique la modernisation "douce"
- Versement direct de la contribution à l'abaissement supplémentaire aux locataires en vue de promouvoir leurs investissements
- Traitement différencié de simples rénovations à la différence de rénovations avec acquisition préalable de l'immeuble.

e. Éléments de flexibilité

- Limite d'âge s'appliquant aux immeubles
- Limites s'appliquant aux frais de rénovation
- Niveau des limites de revenu
- Prescriptions sur le maintien du but et restrictions à la propriété
- Traitement de parties des bâtiments destinées à l'usage commercial ou à d'autres usages que l'habitation
- Procédure d'autorisation
- Traitement technique des étapes de rénovation

f. Conseil et normalisation

- Développement de la recherche dans le domaine de la rénovation
- Création de services de consultation
- Elaboration de modèles de contrat pour les prestations propres de locataires
- Utilisation des compétences prévues dans la LCAP en ce qui concerne les prescriptions sur la construction
- Octroi d'aides au déménagement en faveur de locataires touchés par la rénovation.

3. Buts et conditions-cadre

Avant d'entrer en matière sur les diverses propositions de modification, la commission a décidé de fonder ses recommandations sur les lignes directrices ci-après:

- L'objet de l'aide est de favoriser la construction de logements à des prix favorables. Les rénovations de luxe n'entrent pas en considération. Le plafond des frais de rénovation pouvant être portés en compte ne devrait pas outrepasser les limites actuelles du coût de nouveaux logements comparables.
- En raison des loyers élevés des nouveaux logements et compte tenu des classes de la population touchées en premier lieu, il serait

problématique de favoriser la rénovation d'anciens bâtiments en accordant une aide qui irait sensiblement plus loin que celle qui s'applique à l'encouragement de la construction de nouveaux logements. C'est pourquoi des contributions différenciées à l'encouragement de rénovations ne devraient être accordées que dans la mesure où il est nécessaire de renoncer en tout état de cause à la construction de nouveaux bâtiments, et où il faut une incitation spéciale à l'assainissement.

- L'état différent dans lequel se trouvent des bâtiments anciens par rapport à de nouveaux immeubles et le temps plus court durant lequel ils pourront continuer d'être utilisés doivent être suffisamment pris en considération dans l'aménagement de l'aide à la rénovation.
- Si ce sont surtout des aides initiales qui sont accordées et si celles-ci sont remboursées après une période transitoire, il y a lieu de libérer assez tôt le maître d'ouvrage des contrôles des loyers et d'autres limitations de la propriété. Inversement, des contributions plus importantes de l'Etat sont concevables selon les circonstances en dérogation aux conditions usuelles d'encouragement, pour autant que le bénéficiaire de l'aide accepte d'être soumis durant une période prolongée à un contrôle des loyers.
- Les mesures d'encouragement ne doivent pas avoir pour effet que le loyer applicable après la rénovation soit inférieur au niveau de l'ancien loyer.
- L'encouragement de la rénovation ne doit pas se limiter à certains bâtiments. Il doit aussi pouvoir englober dans sa conception l'environnement du logement.
- Des mesures visant à répartir largement la propriété ne doivent pas figurer au premier plan des efforts visant à encourager la rénovation. Toutefois, si des locataires désireux d'acquérir leur logement en propriété voulaient l'acheter, ils devraient pouvoir bénéficier d'éventuelles contributions à la rénovation en tant que bénéficiaires indépendants de l'aide y relative.

- La collaboration actuelle entre la Confédération et les cantons doit être maintenue. La Confédération accorde une aide de base lorsqu'il incombe aux cantons d'orienter dans ses détails l'aide sur le plan de la politique sociale.
- L'aide de la Confédération doit continuer d'être accordée selon la réglementation actuelle sans que les cantons aient à fournir des contributions complémentaires. En revanche, les cantons doivent accorder des aides personnalisées adaptées aux circonstances, auxquelles la Confédération peut participer aux fins d'encourager spécifiquement la rénovation d'anciens bâtiments en faveur des classes inférieures de revenu.
- Un renforcement substantiel des incitations à rénover exige d'importants moyens financiers. Or, cela devrait susciter des difficultés en raison des perspectives à moyen terme qu'offrent les finances fédérales. Par conséquent, la dépense moyenne par immeubles causée par le subventionnement devrait, également en cas de rénovation, ne pas être dépassée du point de vue financier et de la main-d'oeuvre, ce qui permettrait dans chaque cas d'espèce d'accroître dans une certaine mesure la contribution d'encouragement en pour-cent à cause du coût total généralement plus bas de rénovations.

Compte tenu de ces données ainsi que de considérations relevant de notre système politique et économique, la commission a décidé, après une brève discussion, d'exclure de son champ de travail les questions suivantes qu'elle estime inopportun de traiter dans le cadre de ses travaux. Il s'agit de l'octroi d'aides au déménagement, de l'élaboration de contrats types destinés à régler les investissements de locataires, de l'utilisation ultérieure des compétences de la Confédération en matière de prescriptions sur la construction en vertu de l'article 32 LCAP, ainsi que du versement aux locataires de contributions directes au titre de la rénovation.

En ce qui concerne ce dernier point, on n'a pas perdu de vue que des contributions directes aux locataires pourraient représenter une solution possible sur le plan de l'encouragement. Lorsqu'il s'agit

de déficits structurels de rénovation, les investissements des locataires, qui doivent plutôt être considérés comme entretien, ne contribuent que peu à résoudre le problème de la rénovation proprement dite. Des aides directes aux locataires seraient en outre la cause de dépenses nettement plus lourdes du point de vue administratif. De plus, elles exigeraient d'apporter des adaptations au droit du bail, étant donné que des investissements par les locataires sont aujourd'hui peu attrayants en raison de la protection relativement faible dont jouissent les locataires et des réglementations insuffisantes touchant les indemnités à accorder. Dans la mesure où des modifications seraient apportées sur ces points, il faudrait examiner à nouveau la question de l'octroi de contributions individuelles aux locataires, bien que les délibérations relatives à la révision du droit du bail ne permettent pas de prévoir des changements par rapport à la situation actuelle. De même, l'institution d'un droit de préemption pour les locataires, qui pourrait aussi se révéler utile en l'occurrence, n'a pas jusqu'ici dépassé le stade de la simple discussion.

4. Questions, propositions de détail et justification d'un encouragement plus poussé de la rénovation dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

Question 1:

Enoncé: Pour encourager plus fortement la rénovation de bâtiments anciens, faut-il maintenir en principe le système de l'abaissement des loyers prévu par la LCAP avec réduction initiale et, ensuite, une augmentation progressive des loyers?

Proposition: Etant donné que les problèmes fondamentaux qui se posent, notamment celui de surmonter l'obstacle du coût initial élevé, sont les mêmes pour la construction de nouveaux bâtiments et pour la rénovation, il y a lieu de s'en tenir au système actuel de financement et d'abaissement des coûts au sens d'une aide initiale.

Justification:

Les causes des charges élevées à supporter initialement dans le secteur de la construction de logements sont bien connues. C'est pourquoi la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements se fonde en particulier sur l'idée - reprise entretemps par des modèles privés de prêts hypothécaires - selon laquelle il faut atteindre, grâce au déplacement du poids initial des charges, un loyer initial qui soit nettement inférieur aux coûts effectifs. Pour cela, la Confédération accorde des prêts qui permettent de combler la différence initiale entre les coûts effectifs et les loyers initiaux abaissés. En outre, les loyers abaissés sont augmentés tous les deux ans d'environ 6 pour cent, de telle sorte qu'il est possible de rembourser complètement les avances au titre de l'abaissement de base grâce au produit des loyers dépassant les coûts effectifs encaissés au cours des années.

Les abaissements de loyers peuvent, cela va sans dire, être également obtenus par de plus fortes contributions à fonds perdu. Cette possibilité est cependant relativement limitée pour des raisons d'ordre financier. En outre, le versement de subventions trop générales créerait de nouveau les effets indirects, tels qu'un régime rigide des loyers, une occupation injuste de l'espace habitable, un écart entre les loyers des anciens et des nouveaux logements, ainsi qu'un rendement brut trop élevé, inconvénients que comportait l'encouragement traditionnel de la construction.

C'est pourquoi on ne saurait renoncer à un système d'abaissement des loyers selon la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements si l'on veut s'en tenir à l'abaissement absolument nécessaire des charges initiales. Cela n'exclut pas que certains éléments du système soient modifiés. Pour permettre de surmonter le seuil initial des coûts, il faudrait toutefois ne rien changer, même en ce qui concerne la rénovation de bâtiments anciens, au principe lui-même de cette aide.

Conséquences: --

#### Question 2:

Enoncé: Tout en maintenant en principe le mécanisme d'abaissement, faudrait-il établir autrement les paramètres du système, à savoir le loyer initial, l'augmentation subséquente du loyer, la durée de l'aide ou certains éléments du loyer couvrant les coûts?

Proposition: Il importe en principe de s'en tenir aux paramètres du système, mais d'envisager de façon plus conséquente la possibilité de mettre fin à l'augmentation périodique du loyer, une fois atteint le niveau couvrant les frais (cf. figure 6, p. 29), en créant une hypothèque pour le montant des avances non remboursées consenties au titre de l'abaissement de base.



Justification:

Les paramètres du système ne peuvent pas être modifiés de manière autonome. Il existe entre eux une liaison dans la mesure où, par exemple, des loyers initiaux plus bas exigent de plus fortes augmentations des loyers et/ou une plus longue durée de l'aide; de plus faibles augmentations des loyers exigent des loyers initiaux plus élevés et/ou une plus longue durée de l'aide et de plus faibles durées de l'aide requièrent des loyers initiaux plus élevés et/ou des augmentations plus fortes des loyers.

La réglementation en vigueur est le résultat d'une optimisation qui n'a été obtenue qu'après de longues et difficiles négociations. Des raisons impérieuses exigeant une pondération différente des facteurs n'existent pas à l'heure actuelle. En revanche, il faut insister encore davantage, en ce qui concerne la rénovation, sur le fait qu'il est possible de renoncer à une augmentation périodique des loyers une fois atteint le niveau du loyer couvrant les frais, cela dans la mesure où les avances consenties à l'époque au titre de l'abaissement de base sont transformées en une hypothèque et se trouvent donc complètement remboursées. Cette variante est encore plus attrayante lorsque le maître d'ouvrage est à ce moment-là délié de toutes ses obligations (cf. question 14).

Dans les cas comportant des rigueurs, l'augmentation du loyer peut déjà être suspendue dans les conditions actuelles et l'aide fédérale prolongée le cas échéant.

La commission disposait, pour examiner la question du système d'abaissement du loyer, d'un calcul modèle de l'office des subventions à la construction et aux constructions de protection civile du canton de Bâle-Ville. A l'exception de légères nuances, la proposition correspond cependant largement, du point de vue économique, au système actuel établi par la LCAP, avec transformation en prêt hypothécaire, après 10 ans, des avances au titre de l'abaissement de base non remboursées, ce qui a rendu superflues de plus amples discussions.

Conséquences: En relation avec les modifications à apporter au financement en vue du remboursement de l'abaissement de base (augmentation de l'hypothèque), il est nécessaire de procéder à de légères adaptations aux conditions auxquelles la Confédération cautionne des prêts.

Question 3:

Enoncé: Le quota initial de 0,4 % du coût de revient prévu par la LCAP au titre des frais d'entretien doit-il être accru?

Proposition: Il y a lieu d'examiner la possibilité d'accroître éventuellement le quota prévu au titre des frais d'entretien. D'une manière ou de l'autre, cet accroissement n'est judicieux que si le surplus de recettes est versé sur un compte spécial et n'est utilisé que pour des travaux de rénovation dont l'exécution est prouvée.

Justification:

Le taux initial de 0,4 % du coût de revient est à vrai dire relativement bas. Grâce à l'augmentation annuelle prévue par le système, on dispose toutefois à long terme de fonds s'accroissant. En outre, il y a lieu de tenir compte du fait qu'un quota d'amortissement relativement élevé est compris dans le loyer, de telle sorte qu'il en résulte dans l'ensemble un rendement suffisant. Des relevés exécutés par sondage montrent que divers maîtres d'ouvrage n'ont toutefois pas pu disposer des fonds nécessaires à l'entretien sur le produit normal des loyers, raison pour laquelle il paraît nécessaire d'accroître, le cas échéant, le quota d'entretien. De l'avis de la commission, la question devrait être examinée de plus près. Elle est toutefois d'avis qu'un accroissement éventuel ne servirait à quelque chose que si les montants payés étaient utilisés de manière spécifique. Il faudrait donc veiller davantage à ce que les montants encaissés au titre de l'entretien soient placés sur des comptes spéciaux et qu'ils ne soient utilisés que pour des travaux d'entretien dont l'exécution est prouvée.

Conséquences: L'article 24 de l'ordonnance du 30 novembre 1981 relative à la LCAP serait formulé à nouveau comme il suit:  
1er alinéa: non modifié  
2e alinéa (nouveau):  
"Les pourcentages prélevés pour l'entretien doivent être versés sur un compte spécial. Ces fonds ne peuvent être utilisés qu'à des fins spécifiques."

Question 4:

Enoncé: La liaison obligatoire entre abaissement de base et abaissement supplémentaire, prescrite actuellement pour l'encouragement de la construction de logements à but locatif, doit-elle être supprimée dans le cas de la rénovation de bâtiments anciens?

Proposition: Il y a lieu de maintenir la réglementation actuelle avec liaison entre abaissement de base et abaissement supplémentaire pour les logements à but locatif.

Justification:

L'octroi de contributions à l'abaissement supplémentaire, indépendamment de l'abaissement de base, équivaldrait pratiquement à un retour à l'ancien système des avances sur intérêt. Ainsi, on en reviendrait à tous les inconvénients précités considérés comme des systèmes d'encouragement traditionnels. On porterait en particulier atteinte au principe de la politique du logement voulant que les loyers de logements subventionnés ne soient pas non plus complètement soustraits aux influences de l'évolution générale des loyers.

Outre cet argument relevant du marché, le but proprement dit de l'abaissement des loyers parle également en faveur de la liaison précitée. En effet, seuls des ménages économiquement défavorisés bénéficient d'abaissements supplémentaires. On ne voit donc pas pourquoi ce sont précisément de tels ménages qui devraient être privés de l'abaissement de base et, par conséquent, supporter des frais de logement nettement supérieurs. Le but de l'aide vise en

effet à assurer des loyers aussi bas que possible grâce à une combinaison des mesures de soutien et ne pas consister en aides à fonds perdu accordées à des ménages qui, en ne recourant qu'à l'abaissement supplémentaire, démontrent clairement qu'ils n'ont nullement besoin de l'abaissement de base auquel ils auraient également droit et qu'ils pourraient, par conséquent, supporter sans difficulté de plus lourdes charges.

Conséquences: --

Question 5:

Enoncé: L'aide fédérale ne doit-elle plus être versée d'après le coût total de revient, mais sous forme forfaitaire ou en tant que contribution aux frais de certains éléments de la construction ou aux travaux de rénovation?

Proposition: Il y a lieu de renoncer à une nouvelle base de calcul. En revanche, il importe de déterminer si l'abaissement complémentaire doit continuer d'être accordé sous la forme d'un pour-cent du coût de revient ou sous celle de montants en termes absolus. Une modification de la pratique suivie jusqu'ici toucherait cependant de manière générale l'aide fédérale et non seulement les contributions à la rénovation de bâtiments anciens.

Justification:

Le mode de calcul s'appliquant à la fixation de l'aide fédérale a en principe donné de bons résultats. Un mode de procéder différent n'apporterait pas d'avantages significatifs. Le traitement spécial de rénovations de bâtiments anciens serait au contraire la cause de doubles emplois et d'un surplus de frais administratifs.

Etant donné que les abaissements supplémentaires sont prélevés en tant que pourcentage du coût de revient tenant compte de dépenses de construction accrues, il serait concevable, au sens d'un traitement uniforme des requérants, de verser, selon les circonstances, des

montants fixes. L'aide fédérale prendrait donc relativement de l'importance dans la proportion où les frais de construction diminueraient, ce qui, dans l'ensemble, pourrait avoir des effets positifs sur la rénovation. Inversement, les ménages ayant besoin de grands logements se trouveraient défavorisés et devraient se contenter de logements nouveaux généralement plus chers. Il y a lieu d'examiner encore cette question de plus près. Compte tenu des lignes directrices fixées précédemment, il devrait toutefois se produire un passage aux contributions fixes aussi bien dans le secteur de la construction de nouveaux bâtiments que dans celui de la rénovation d'anciens bâtiments.

Conséquences: L'article 27, 1er alinéa, de l'ordonnance relative à la LCAP devrait être formulé à nouveau de la manière suivante:

"Le versement à fonds perdu s'élève forfaitairement à ... par an pour l'abaissement supplémentaire I et forfaitairement à ... pour l'abaissement supplémentaire II."

Question 6:

Enoncé: Faudrait-il faire dépendre les abaisssements supplémentaires individuels du niveau des charges locatives des ménages?

Proposition: Indépendamment du fait que l'abaissement complémentaire continuerait d'être accordé en pourcent du coût de revient ou serait versé sous forme de montants en termes absolus, il y a lieu de renoncer à échelonner les contributions selon les conditions particulières allouées aux divers ménages.

L'échelonnement de l'aide, souhaitable en principe, relève de la tâche des cantons dans le cadre de l'orientation du soutien selon les données de la politique sociale. Toutefois, si la prestation supplé-

mentaire cantonale est versée, comme c'est le cas dans le canton de Bâle-Ville, selon les charges de loyer individuelles, il faut que l'Office fédéral du logement examine si la clé de répartition cantonale ne devrait pas avoir la priorité et si le soin de verser l'abaissement supplémentaire prévu par la LCAP ne devrait pas être laissé au canton en tant que montant forfaitaire à distribuer dans le cadre de l'orientation axée sur la politique sociale. Ces mesures ne devraient toutefois pas être prévues uniquement pour la rénovation de bâtiments anciens, mais aussi dans le secteur de la construction de nouveaux bâtiments.

Justification:

C'est un fait connu que des systèmes rigides de subventions peuvent conduire à des inégalités peu réjouissantes. Chaque finlage de l'échelonnement des contributions exige cependant des recherches et des calculs supplémentaires, causant par conséquent un accroissement sensible des frais administratifs.

Etant donné que l'abaissement supplémentaire par la Confédération est relativement modeste et n'est conçu que comme aide de base, il faut donc renoncer à un échelonnement selon les conditions individuelles en faveur d'une relation coût-utilité admissible et laisser aux cantons le soin d'assurer l'orientation de détail au sens du principe de la subsidiarité. Remarquons à ce sujet que les cantons ont aussi un accès plus direct aux données nécessaires.

Pour être toutefois en mesure de tenir compte d'exigences justifiées, la commission recommande à l'Office fédéral du logement d'étudier une réglementation des contributions, désignée parfois à l'étranger sous le terme de "block-grant-system". Cette réglementation permettrait d'octroyer de manière forfaitaire aux cantons qui, dans les limites de revenu fixées par la LCAP, versent des contributions complémentaires selon un échelonnement individualisé, les abaisséments supplémentaires qui doivent de toute manière leur être octroyés et de confier à ces cantons le soin de régler leur utilisation détaillée à raison des immeubles.

Conséquences: L'ordonnance relative à la LCAP pourrait être complétée par l'insertion d'un nouvel article 33 a qui aurait la teneur suivante:

"Si un canton verse, dans les limites de la LCAP, des montants supplémentaires échelonnés selon les conditions individuelles, les abaissements supplémentaires accordés par la Confédération pourraient être versés forfaitairement pour une utilisation affinée par immeuble."

Question 7:

Enoncé: Pour la rénovation de bâtiments anciens, les abaissements supplémentaires doivent-ils être augmentés de manière générale ou seulement en faveur de certaines classes de la population?

Proposition: Il faut renoncer à établir des réglementations spéciales pour la rénovation d'anciens bâtiments. En revanche, il serait souhaitable, compte tenu des considérations relatives aux postulats Schnider et Bürgi (cf. chapitre V), d'accroître les abaissements supplémentaires dans le cas de rénovations de bâtiments anciens et de la construction de nouveaux bâtiments en faveur des ménages dont le revenu imposable est d'environ 30'000 francs si l'on s'en tient aux limites fixées par la loi concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne.

Pour les nouvelles constructions, ces aides supplémentaires devraient toutefois n'être accordées que dans le cadre des zones déjà bâties, c'est-à-dire non en "pleine campagne". En outre, les cantons devraient accorder préalablement leurs propres contributions. L'abaissement supplémentaire accru viendrait s'ajouter en tant que contribution de la Confédération au surplus de prestations correspondantes des cantons. En ce

qui concerne l'ampleur de l'augmentation des contributions, il conviendrait de procéder encore à de plus amples recherches de détail. Cependant, un accroissement des contributions fédérales d'environ 0,5 pour cent du coût de revient devrait être admissible.

Justification:

Comme cela a déjà été exposé dans les "Lignes directrices", on considère comme problématiques des mesures visant à favoriser la rénovation de bâtiments anciens qui iraient au-delà de celles qui encouragent la construction de nouveaux bâtiments. Une augmentation sélective de l'abaissement supplémentaire ne saurait donc être mis en discussion.

Comme le montreront encore les explications données ultérieurement au sujet des interventions parlementaires Schnider et Bürgi, il y a lieu cependant de prendre en considération une augmentation générale de l'abaissement supplémentaire, en raison du niveau actuel des coûts et des loyers ainsi qu'aux fins d'améliorer la qualité du logement dans les régions économiquement défavorisées et certains quartiers des villes. Cette augmentation devrait toutefois se limiter expressément aux classes de revenu inférieures. Des raisons relevant de la politique de rénovation et de l'aménagement du territoire engagent en outre la commission à demander que l'aide supplémentaire soit limitée à des zones déjà bâties. Cela devrait permettre de lutter contre les tendances observées dans les régions rurales, qui consistent à délaissier les espaces habitables se trouvant au centre des localités en faveur de la construction d'immeubles nouveaux dispersés à la limite des localités.

En raison de la répartition des tâches dont il a déjà été question plusieurs fois, l'augmentation des prestations motivées socialement relève en premier lieu du champ d'activité des cantons et des communes. La contribution de la Confédération devrait donc être liée à des prestations préalables du canton.



Conséquences: En fonction de l'engagement des cantons, du niveau des contributions versées et de la clé de répartition des coûts, la Confédération devrait faire face à un surplus de dépenses de quelques millions de francs par an. Ces montants pourraient cependant être d'autant plus facilement mis à disposition que les programmes de subventionnement d'anciennes campagnes d'encouragement touchent à leur fin.

Dans l'ordonnance relative à la LCAP, il y aurait lieu de régler de façon correspondante, dans un nouveau chapitre (cf. question 14) ou dans un alinéa 2 ajouté à l'article 27, l'augmentation de l'abaissement supplémentaire. Simultanément, il faudrait prévoir dans les articles 27 et 28 un échelonnement des limites de revenu et de fortune.

Question 8:

Enoncé: En vue d'éviter des effets négatifs sur les loyers, faut-il accorder des abaissements supplémentaires supérieurs aux fins d'encourager de manière spécifique l'exécution de mesures de modernisation propres à économiser des frais (rénovation "douces")?

Proposition: Les contributions ne doivent pas être différenciées selon les modes de rénovation.

Justification:

Du fait que les rénovations simples correspondent à des exigences pressantes du point de vue de la politique des loyers et de la politique sociale, il serait certes souhaitable de les encourager davantage. L'échelonnement des contributions selon le mode de rénovation serait cependant, dans la pratique, la cause de graves difficultés sur le plan de la délimitation. La définition de "rénovation en douceur" est déjà la source d'appréciables difficultés, tout à fait indépendamment du fait que les opinions divergent fortement sur

le point de savoir si des rénovations minimales doivent, somme toute, être encouragées en tant que telles, compte tenu du maintien à long terme de l'espace habitable. En outre, on ne comprend absolument pas pourquoi l'encouragement spécial permettrait d'obtenir que des locataires, déjà favorisés sur le plan du loyer en raison de frais de rénovation moins élevés, arrivent à se loger à des conditions encore plus favorables.

Conséquences: --

Question 9:

Enoncé: Selon l'AF instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif et la pratique déterminée par la LCAP, une part des frais de rénovation ne dépassant pas 70 pour cent peut, en règle générale, être reportée sur le loyer. Les frais de rénovations exécutées dans la construction subventionnée de logements doivent-ils, en dérogation à cette réglementation, être considérés jusqu'à 100 pour cent comme augmentant la valeur de l'immeuble et pouvant par conséquent être reportés sur les loyers?

Proposition: Bien que les immeubles dont la construction a été encouragée par la LCAP ne soient pas soumis aux dispositions sur les loyers de l'AF instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, des modalités différentes sont en règle générale politiquement inopportunes. Dans le cadre de l'aide fédérale ordinaire, il importe donc de renoncer à un plein report des frais. Un degré supérieur de report ne doit être toléré qu'en tant qu'élément d'un "train de mesures d'encouragement" qui comporterait, en sus d'aides spéciales de caractère spécifique à des maîtres d'ouvrage de bâtiments à vocation d'utilité publique, l'obligation d'un maintien à long terme des loyers à un niveau prescrit (cf. aussi la question 22).

Justification:

Etant donné qu'en général un quota d'entretien est compris dans le loyer, les travaux de rénovation destinés à maintenir la valeur sont financés par des contributions courantes des occupants. Il serait donc choquant qu'il faille supporter une seconde fois des frais de rénovation au titre de travaux normaux d'entretien à cause de la possibilité de les reporter à raison de 100 pour cent. Avec la limite de report de 70 % des frais de rénovation, donnée en sus comme indication approximative, on met un frein à cette pratique qui est traditionnellement considérée comme trop large par les milieux de locataires et fréquemment aussi comme trop restrictive du point de vue des propriétaires. Sans vouloir préciser si la limite actuelle est adaptée ou non aux circonstances, la commission est persuadée qu'il est judicieux de séparer en principe les frais destinés à maintenir la valeur et ceux qui ont pour effet de l'augmenter. A son avis, on peut cependant admettre une augmentation de la valeur jusqu'à 100 % lorsque les propriétaires acceptent, à titre de contreprestation, d'être soumis à une surveillance plus stricte et à une modération des loyers à plus long terme. Dans le cas des anciens bâtiments, les rapports entre propriétaire et locataire sont souvent très étroits. La formation du prix de location est aussi plus transparente pour celui qui habite le logement longtemps. Il sait par exemple qu'à cause du niveau plutôt bas du loyer, il doit s'attendre à un fort accroissement de celui-ci en cas de travaux de rénovation (cf. aussi question 10 relative au problème de la prise en considération convenable de l'ancien loyer).

Conséquences: Il y aurait également lieu de compléter l'ordonnance relative à la LCAP par un nouvel article 60a:

"En cas d'importants travaux de rénovation, les frais peuvent exceptionnellement être reportés à concurrence de 100 pour cent sur la location à titre d'investissements augmentant la valeur, à la condition que le maître d'ouvrage se soumette à un contrôle des loyers durant 25 ans."

Question 10:

Enoncé: Y a-t-il lieu de fixer, pour les rénovations de bâtiments anciens, de nouvelles limites de coût distinctes dans le cadre de la LCAP?

Proposition: Exception faite d'adaptations de peu d'importance, il faut s'en tenir à la réglementation en vigueur.

Pour les immeubles dont le coût de la rénovation générale ne dépasse pas 25'000.- francs par logement, l'aide fédérale n'entre en règle générale pas en considération. En outre, les dépenses causées par la rénovation ne doivent pas dépasser le coût de logements nouveaux comparables. Enfin, les loyers couvrant les frais de rénovation doivent être comparables aux taux usuels sur le marché pour des immeubles semblables.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de fixer ses propres limites au coût de rénovation. Dans le système exposé plus haut, le coût de revient se compose du montant capitalisé d'un loyer ancien raisonnable et du coût de rénovation, - ce dernier pouvant être considéré, jusqu'à 100 % dans certains cas, comme producteur de plus-value.

Justification:

En raison des difficiles problèmes de délimitation et de recensement, force est de recourir à une manière de procéder pratique pour déterminer les frais de rénovation entrant en considération. Cela se justifie d'autant plus que c'est en premier lieu aux propriétaires qu'il incombe d'apprécier leurs chances sur le marché et, en raison des risques qu'ils courent, de veiller à ce qu'un rapport des prix adéquat soit assuré entre le parc de logements existants et les anciens bâtiments rénovés. Toutefois, il ne faut pas exclure une certaine insouciance due aux effets d'abaissement des prix des mesures

d'aide publique. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire de fixer des valeurs de référence au sens de valeurs indicatives générales. La valeur inférieure empêche que des cas futiles et des rénovations minimales, destinés en premier lieu à maintenir la valeur de l'immeuble, ne doivent être pris en considération alors que de tels travaux peuvent être financés sans plus sur le fonds de rénovation courant. En outre, cette limite permet d'empêcher que le loyer soit inférieur, après rénovation, à celui qui était exigé auparavant. Inversement, on recourt, comme valeurs de référence en ce qui concerne la limite supérieure, d'une part au coût de la nouvelle construction et, d'autre part, au niveau des loyers prédominant, qui décide en fin de compte de la possibilité de louer des logements modernisés.

Dans le cadre largement défini, la détermination du coût total se fait en règle générale par addition de l'ancien loyer capitalisé et des frais de rénovation accroissant la valeur de l'immeuble. Tous ces facteurs laissent toutefois une large part à l'appréciation. Tant en ce qui concerne l'ancien loyer que le taux de capitalisation, il importe donc de se fonder sur des valeurs moyennes adéquates; pour ce qui est du coût de la rénovation, on a déjà constaté par le passé que la commission considère comme opportune, dans certaines circonstances, la mise en compte à raison de 100 pour cent des frais en question.

La même remarque vaut pour la fixation de la valeur vénale pour tous les cas où, selon les articles 51/52 LCAP, l'acquisition d'immeubles locatifs est encouragée.

Conséquences: --

Question 11:

Enoncé: Comment faut-il traiter les parties commerciales et d'autres parties de bâtiments non destinées à l'habitation?

Proposition: S'agissant d'immeubles pour lesquels la partie non destinée à des fins d'habitation exige une part du coût de revient dépassant 30 pour cent, il n'est possible de verser l'aide fédérale que pour la partie destinée à l'habitation. Si la limite de 30 pour cent n'est pas dépassée, il n'est pas nécessaire de procéder à une délimitation. Dans ce cas également, les contributions proprement dites d'abaissement du coût ne doivent être allouées que pour la partie destinée à l'habitation. A la différence de la réglementation actuelle, la commission propose cependant, dans ce cas, que le cautionnement soit accordé sur tout le coût de revient.

Justification:

Etant donné qu'en raison de leur emplacement, les anciens bâtiments sont fréquemment l'objet d'utilisations mixtes, il y a lieu de se demander si le coût de revient des parties non destinées à l'habitation ne devrait pas être traité comme dans le cas d'une nouvelle construction ou plus généreusement encore. On a notamment fait valoir qu'en tenant plus largement compte des parties destinées à l'exploitation commerciale, on contribuerait à favoriser l'intégration du lieu de travail au lieu d'habitation. Cela permettrait aussi d'obtenir certaines simplifications sur le plan administratif.

Bien que la commission ne méconnaisse pas le bien-fondé de ces arguments, elle estime que, pour des raisons inhérentes aux risques et compte tenu des objectifs visés par la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, il faudrait s'en tenir à une part minimale d'habitation de 70 pour cent. En vue de simplifier le financement et l'octroi de cautionnements, elle recommande toutefois à l'Office fédéral du logement d'assurer dans la limite fixée non seulement le cautionnement du coût de revient des parties destinées à l'habitation, mais aussi celui de l'ensemble de l'immeuble.

Conséquences: --

Question 12:

Enoncé: Faut-il accorder aux maîtres d'ouvrage de constructions d'intérêt public une aide plus importante dans le cadre de la rénovation de bâtiments anciens?

Proposition: Les moyens financiers pour l'octroi de prêts à titre de fonds de roulement, selon les articles 51/52 LCAP, doivent être accrus - le cas échéant aux dépens d'autres postes de crédit.

Il y a lieu d'améliorer spécifiquement, par l'octroi d'avantages supplémentaires en matière d'intérêt ou de plus longs délais d'amortissement, les conditions de prêt pour des travaux de rénovation ou pour l'acquisition de tels objets locatifs qui devront être rénovés au plus tard dans les cinq ans. La condition préalable doit en être, il est vrai, que les propriétaires acceptent, à titre de contre-prestation pour de plus amples avantages, des obligations à plus long terme quant à la fixation des loyers. C'est pourquoi la libération précoce de l'obligation de contrôle demandée pour les cas normaux n'entrerait pas en considération dans de tels cas.

Justification:

En relation avec les contributions à la rénovation allouées à des maîtres d'ouvrage s'occupant de constructions d'utilité publique, il est souvent question d'un second subventionnement inéquitable et de cadeaux à double. Pour maintenir les loyers à un niveau très bas, nombre de coopératives auraient - dit-on - renoncé sciemment à constituer des provisions pour la rénovation et évité de procéder à des travaux d'entretien, de telle sorte que les pouvoirs publics auraient dû intervenir en accordant une seconde fois un soutien en cas de rénovation.

Bien qu'une politique des loyers à courte vue ait eu à l'occasion des conséquences de ce genre, il serait faux de généraliser en l'oc-

currence. Les prescriptions officielles régissant les loyers ne permettent souvent que de constituer de très maigres réserves. En outre, il s'agit souvent, dans le cas d'immeubles appartenant à des coopératives, de bâtiments qui, compte tenu de l'année de construction et de leur situation exposée à des immissions nocives, exigent des travaux d'adaptation structurelle et d'amélioration des logements qui ne sauraient être payés par le produit des loyers, même si leur rendement est usuel.

A cela s'ajoute le fait que des coopératives pratiquant un bas niveau de loyers savent bien, fort souvent, que des travaux de rénovation exigés par des besoins de réparations différés requièrent aussi, concurremment, des interventions visant à maintenir la valeur des immeubles, de telle sorte qu'à l'encontre de la pratique généralement suivie en matière de report des coûts, elles sont contraintes de ne pas reporter seulement 70 pour cent des frais de rénovation sur les loyers, mais d'aller jusqu'à 100 pour cent de ces frais.

Comme les avances faites au titre de l'abaissement de base portent intérêt et sont remboursables, la mise en oeuvre de fonds publics afin d'empêcher de franchir le seuil des loyers admissibles est également justifiée dans de tels cas. En revanche, les prêts à titre de fonds de roulement sont destinés en premier lieu à assurer le financement d'améliorations de caractère structurel ainsi que l'exécution de mesures visant à protéger les bâtiments contre des nuisances.

Enfin, il y a lieu de considérer que les rénovations supplémentaires encouragées par des contributions publiques concernent des logements qui devraient continuer d'être soumis, pour une durée subséquente de 20 à 25 ans, au contrôle des loyers et contribuer ainsi à fortifier un secteur du marché qui ne cesse de se rétrécir.

Les prêts de la Confédération alloués au titre de fonds de roulement par l'intermédiaire des organisations faïtières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique se sont révélés être des mesures d'encouragement efficaces, souples et de caractère non



bureaucratique. De l'avis de la commission, ils représentent un moyen bien éprouvé d'allier les exigences sociales à celles d'une politique de rénovation; ainsi certaines conditions spéciales peuvent, compte tenu des classes de la population visées et de l'encouragement envisagé des activités de rénovation, se justifier de manière générale.

La commission estime en outre que des conditions de prêt plus favorables seraient également judicieuses afin de modérer temporairement des hausses subites des loyers dans le cas de l'acquisition d'objets locatifs existants.

Actuellement, des mutations suffisent déjà, en raison de l'adaptation des loyers à la valeur vénale, à des augmentations de loyers qui sont de nature à remettre en question le maintien de nombre de ménages dans le logement qu'ils occupent depuis longtemps. Lorsque des travaux de rénovation sont entrepris, un déménagement dû à la hausse du loyer est souvent inévitable.

Une aide fédérale est certes déjà allouée pour l'acquisition d'objets locatifs aux responsables d'organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique. Toutefois, cette aide ne permet que d'accorder des cautionnements et des prêts pour assurer l'abaissement de base. Des abaissements supplémentaires ne sont pas accordés ou ne le sont que si l'immeuble est simultanément rénové. Or, cela n'est souvent pas le cas. Fréquemment, quelques années se passent entre l'acquisition et la rénovation. C'est pourquoi on s'est également demandé, au sein de la commission, si, à l'avenir, l'acquisition de l'immeuble doit à elle seule permettre de prétendre à l'abaissement supplémentaire. Pour des considérations de principe, une majorité de la commission déconseille une telle extension du droit. En revanche, les fonds de roulement qu'il est possible d'obtenir pour l'acquisition d'objets locatifs doivent permettre, grâce à des conditions plus favorables, de surmonter les difficultés survenant spécialement en matière de loyers durant la période comprise entre l'acquisition de l'immeuble et sa rénovation.

Conséquences: Il faudrait s'accomoder de plus fortes dépenses au titre des prêts, éventuellement aux dépens d'autres postes de crédit. Des pertes d'intérêts seraient enregistrées au prorata des avantages accordés. Les modalités doivent être fixées par les organisations faitières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, de concert avec l'Office fédéral du logement dans les "Règlements sur l'octroi de prêts au titre de fonds de roulement".

Question 13:

Enoncé: Les bénéficiaires d'utilité publique de contributions de la Confédération accordées à des taux d'intérêt favorables doivent-ils être obligés de fournir des contributions de solidarité en vue de constituer un pool de rénovation central?

Proposition: Il est recommandé à l'Office fédéral du logement d'examiner de plus près cette question, de concert avec les organisations faitières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique et, s'il en arrive à des conclusions positives, de rechercher une solution permettant une combinaison avec la gestion du fonds existant.

Justification:

Le fonds de solidarité de l'Union suisse pour l'amélioration du logement (USAL) s'est développé au cours de ces dernières années jusqu'à devenir une importante organisation d'entraide. Si le volume des prêts de la Confédération à des conditions favorables pouvait être accru et ces conditions encore améliorées, on serait en mesure d'attendre des bénéficiaires de l'aide qu'ils versent un montant forfaitaire ou régulier à un fonds commun de rénovation, selon le modèle de l'Union pour l'amélioration du logement. La proposition exige certes un examen approfondi et un règlement précis de la situation future des institutions existantes.

Conséquences: --

Question 14:

Enoncé: Faut-il libéraliser, quant à leur durée, les obligations actuellement imposées par la LCAP dans le domaine des logements à usage locatif?

Proposition: Comme cela a déjà été précisé dans la réponse à la question 2, les bénéficiaires d'abaissements de base et supplémentaires doivent, suivant l'exemple de la réglementation actuelle en matière d'encouragement de l'accession à la propriété de logements, pouvoir se libérer au plus tôt après 10 ans de toutes les obligations liées à l'aide fédérale après remboursement des contributions reçues. Les locataires doivent être renseignés en temps voulu sur les hausses de loyers qui peuvent en résulter. En ce qui concerne la fixation dans le bail de cette obligation d'informer, il est recommandé à l'Office fédéral du logement d'établir des modèles y relatifs.

Justification:

La durée normale de l'aide fédérale selon la LCAP est de 25 ans. Pour les bâtiments anciens, ce délai est en général trop long compte tenu de la durée plus brève de leur utilisation future. Dans la mesure où le maître d'ouvrage ne bénéficie pas d'avantages supplémentaires en relation avec le prêt à titre de fonds de roulement, il doit avoir la possibilité de dénoncer, après 10 ans, le contrat conclu avec la Confédération au titre de l'encouragement de la rénovation. Comme ce fut déjà le cas lors de la campagne de rénovation prévue dans le programme d'investissement 1975 et 1976, les objets locatifs ne seraient dès lors plus soumis, comme les autres immeubles à usage locatif, qu'à l'arrêté fédéral instituant des mesures dans le secteur locatif. Etant donné qu'ensuite de la renonciation à la subvention, des hausses subites de loyers pourraient avoir lieu dans divers cas, celle-ci entraîneraient souvent des cas de rigueur si les locataires n'avaient pas été avertis à temps.

Conséquences: En exécution de l'article 43 LCAP, il serait possible d'insérer dans le deuxième chapitre du titre deuxième de l'ordonnance, par exemple dans la section 4, un article 33 bis qui aurait la teneur suivante:

Alinéa 1: "Lors de la rénovation de bâtiments anciens, le bénéficiaire de l'aide fédérale peut proposer après 10 ans de renoncer à l'aide fédérale".

Alinéa 2: "La renonciation à l'aide fédérale est autorisée lorsque le propriétaire s'est libéré du cautionnement de la Confédération et a remboursé toutes les avances que celle-ci lui a consenties, y compris les intérêts. Une fois le remboursement intervenu, l'office fédéral supprime les restrictions à la propriété".

Question 15:

Enoncé: Convient-il, dans le cas de l'encouragement de la rénovation, d'apporter certaines modifications au déroulement de la procédure et de passer, par exemple dans le cas des rénovations se faisant par étapes, à des contributions forfaitaires allouées à de véritables "trains de mesures de rénovation"?

Proposition: De manière générale, on estime que la procédure se déroule de manière adéquate dans les conditions actuelles. Il est également possible de renoncer à des innovations fondamentales dans le cas des travaux de rénovation s'effectuant par étapes. La durée totale de la campagne de rénovation doit toutefois être limitée à 5 ans. Pour accélérer le règlement des comptes et les premiers paiements, il faudrait en outre ouvrir des dossiers séparés par objet.

Enfin, l'Office fédéral du logement se voit recommander de verser également, déjà avant la fixation définitive des contributions fédérales, des acomptes dans le domaine de l'aide accordée en vertu de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements.

Justification:

Lorsqu'il s'agit d'objets importants, l'exécution des travaux de rénovation est souvent échelonnée dans le temps et a lieu, soit par logement au fur et à mesure des changements de locataires, soit par ensemble de logements. Ce mode de procéder devrait en principe être encouragé, bien qu'il puisse être la source de diverses difficultés au fil de la présentation des demandes. Il importe cependant de limiter la durée totale des travaux de rénovation. En outre, il faudrait, dans l'intérêt d'une rapide exécution, former de petits lots et ouvrir pour chacun un dossier.

La commission insiste en outre sur le fait qu'une trop longue période sépare l'occupation des logements ayant lieu directement après l'achèvement des travaux et le versement de l'aide fédérale, qui n'intervient qu'après la présentation des comptes de construction. Il en résulte des difficultés de trésorerie qui peuvent être la source de complications lorsque les contributions à fonds perdu se font attendre. Il est par conséquent recommandé de verser des acomptes, comme ce fut le cas lors des anciennes campagnes d'encouragement de la construction de logements.

Conséquences: Apporter de légères adaptations au système de paiement.

Question 16:

Enoncé: Faut-il fixer, en relation avec la rénovation de bâtiments anciens, un âge minimum pour les immeubles dont la rénovation doit être encouragée?

Proposition: Il y a lieu de s'en tenir à la réglementation appliquée jusqu'ici selon laquelle l'aide fédérale ne doit, en règle générale, être allouée que pour des immeubles âgés de plus de 20 ans.

Justification:

Comme cela ressort de l'appréciation de la situation, il est en règle générale possible de considérer comme suffisant un cycle de rénovation de 20 ans. S'il s'agit de déficits de rénovation de logements dans le parc d'immeubles plus récents, il faut en tirer la conclusion que ces bâtiments souffrent de défauts de construction. Cela peut être le cas de quelques immeubles datant des années de boom économique, mais il ne faut pas perdre de vue que même ces bâtiments seront âgés de plus de vingt ans d'ici quelques années.

Conséquences: --

Question 17:

Enoncé: L'aide à la rénovation doit-elle être accordée indépendamment du lieu où se trouvent les immeubles ou, au contraire, ne l'être à l'avenir que dans un certain périmètre de remise en état de l'habitat?

Proposition: A l'exception des limitations d'ordre local proposées dans la réponse à la question 7 lorsqu'il s'agit de contributions supplémentaires accrues, l'aide à la rénovation doit être accordée partout dans la mesure où un permis de construire a été délivré.

Justification:

L'idée de la limitation de l'aide à la rénovation à certaines zones est tirée de conceptions étrangères de l'encouragement prévu pour l'assainissement des centres urbains, qui veulent que les fonds publics disponibles soient, dans l'intérêt d'une concentration rationnelle des efforts et d'une remise en état générale de quartiers, mis en oeuvre à ces fins pour des objets situés dans un environnement considéré comme digne d'être rénové et pouvant l'être.

Dans nos conditions, de telles restrictions axées sur des rénovations "en coupe rase" ne seraient pas opportunes. Il appartient en premier lieu au propriétaire du bâtiment de décider s'il est judicieux de le rénover compte tenu des circonstances particulières.

Conséquences: --

Question 18:

Enoncé: L'aide à la rénovation ne doit-elle être accordée que si la remise en état du bâtiment est judicieuse dans l'état actuel de l'environnement ou que si la commune procède simultanément à des travaux aux fins d'améliorer l'environnement de l'habitat?

Proposition: Il y a lieu de renoncer à lier l'octroi de l'aide à la rénovation à la situation de l'environnement de l'habitat.

Justification:

Il est certes exact que la rénovation de bâtiments n'est pas suffisante en soi. Pour éviter des investissements erronés, il faut tenir compte également des qualités locales de l'emplacement du bâtiment à rénover pour déterminer le genre et l'importance de la rénovation. Toutefois, la commission estime, dans ce cas également, qu'il n'appartient pas à l'autorité centrale dont relève le subventionnement de veiller à l'état de l'environnement local de l'habitat. Il incombe aux autorités locales d'inclure des considérations correspondantes dans la décision qu'elles prennent en délivrant le permis de construire. En outre, c'est au propriétaire d'assumer en l'occurrence la responsabilité de procéder aux investissements assurant la rénovation. Pour permettre d'assurer simultanément l'amélioration de l'environnement immédiat du logement, il y a lieu de prendre très largement en considération les dépenses pour les améliorations y relatives en déterminant le coût de revient donnant droit à des contributions.

Conséquences: --

Question 19:

Enoncé: L'aide à la rénovation doit-elle être différenciée selon la nature de certains objets ou encore plus fortement selon certaines catégories de propriétaires,

en ce sens que des aides d'encouragement différentes seraient accordées, p.ex. pour ceux qui utilisent eux-mêmes le logement, les petits propriétaires, les maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, les grands promoteurs, ou aussi selon d'autres groupes caractérisés par le genre et la grandeur de l'immeuble?

Proposition: Il y a lieu de renoncer à des échelonnements plus différenciés selon la nature de l'objet et la catégorie de bénéficiaires.

Justification:

Dans la mesure où l'âge des divers objets et l'opportunité de les protéger justifient des aides supplémentaires, les contributions de la protection des monuments et du patrimoine permettent déjà de faire le nécessaire. Si pour tenir compte de façon plus appropriée du rapport existant entre prescriptions régissant la protection et conséquences financières, il s'impose de verser des contributions supplémentaires, il y a lieu d'adapter les textes légaux y relatifs et de ne pas établir de nouvelles réglementations. En ce qui concerne les catégories de bénéficiaires, il existe par exemple déjà certaines différenciations quant aux prêts accordés à titre de fonds de roulement. Un échelonnement plus affiné serait la cause de complications inutiles. Les moyens d'action sont déjà suffisamment variés à l'heure actuelle pour permettre de tenir compte de besoins différents, cela sous forme de cautionnements, d'avances au titre de l'abaissement de base ou d'abaissements supplémentaires.

Conséquences: --



V. Considérations et recommandations en rapport avec les interventions parlementaires pendantes relatives à la question de la rénovation de bâtiments anciens

---

1. Situation initiale

Le 18 juin 1986, le conseiller national Schnider, Lucerne, a déposé un postulat ayant la teneur suivante:

"Les moyens que la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements donne à la Confédération pour lui permettre de contribuer activement à la rénovation de logements se sont révélés peu efficaces, régions de montagne exceptées. Or, bon nombre de petites et moyennes exploitations paysannes de la région de la plaine, en particulier, auraient aussi besoin d'être rénovées. Mais, pour des raisons financières, bien trop souvent des projets d'assainissement urgents ne peuvent être réalisés.

Pour cette raison, le Conseil fédéral est invité à examiner quelles possibilités permettraient d'affiner les moyens qui sont disponibles pour soutenir efficacement la rénovation de logements. En l'occurrence, il faudrait qu'il examine notamment comment on pourrait compléter la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements et, de plus, comment il faudrait appliquer par analogie, dans les régions de plaine, la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne; ou bien, il devrait envisager la possibilité de combiner la LF sur les crédits d'investissements et l'aide aux exploitations paysannes avec la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements de manière que, dans les régions de plaine, les conditions soient analogues à celles applicables aux exploitations agricoles dans les régions de montagne."

C'est un but semblable que vise le conseiller national Bürgi par sa motion du 29 février 1988:

"Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement, conformément à l'article 34 sexies, 2e alinéa, lettre b, de la constitution fédérale, un projet de loi visant à améliorer les conditions de logement dans les petites exploitations rurales de plaine au moyen de mesures telles que celles qui figurent dans la loi fédérale concernant l'amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne. Ces mesures ne doivent profiter qu'aux petites entreprises dont le revenu correspond aux normes admises dans ces régions."

Ces deux interventions ont été acceptées par le Conseil fédéral, celle du conseiller national Bürgi sous la forme d'un postulat.

Ainsi que cela ressort des justifications données (cf. annexe III), ce sont les problèmes touchant les petites et moyennes exploitations agricoles qui figurent au premier plan. Il s'agit, comme c'est déjà le cas dans les régions de montagne, d'accorder une aide fédérale plus importante également dans les régions de plaine pour la rénovation de logements dans les fermes. Alors que le conseiller national Schnider demande d'examiner de manière générale les possibilités d'encouragement adéquates, le conseiller national Bürgi propose, somme toute, une extension à d'autres régions du champ d'application de la loi fédérale concernant l'amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne.

En ce qui concerne l'intervention du conseiller national Schnider, l'Office fédéral du logement a donné mandat, au début de 1987, au Groupement Suisse pour la population de montagne (SAB), de déterminer dans quelle mesure et de quelle manière il serait éventuellement opportun d'étendre aux destinataires de l'aide visés la possibilité de faire appel au fonds de roulement prévu dans la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Pour des raisons relevant de la politique financière et de la politique du logement, il a paru peu opportun de se borner à "copier" tout simplement la loi concernant l'amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne; quant à une combinaison éventuelle avec les crédits d'investissements agricoles, elle a été rejetée après consultation de l'Office fédéral de l'agriculture, cette solution étant considérée comme inadéquate.

Les résultats des consultations faites à ce sujet sont disponibles depuis décembre 1987. Il en ressort pour l'essentiel que:

- la plupart des cantons questionnés estiment qu'il existe des besoins de rénovation, une minorité importante étant toutefois d'un avis contraire,
- la constitution d'un fonds de roulement est accueillie favorablement, sa gestion pouvant être assurée par des caisses de crédit locales ou régionales,
- le champ d'application des mesures prévues devrait être limité aux régions rurales de tout le pays,
- l'aide devrait être assurée de manière aussi simple que possible et
- les cantons devraient être prêts à assumer certaines tâches et responsabilités.

Les recommandations de la SAB ont été remises à peu près en même temps qu'a été déposée la motion Bürgi, qui n'est quère différente du postulat Schnider. La commission d'experts traitant de la rénovation de bâtiments anciens a donc été priée d'intégrer le sujet en question dans le champ de ses travaux et de donner son avis sur l'ensemble des problèmes se posant en l'occurrence.

## 2. Considérations de la commission

En ce qui concerne la description des problèmes, la commission peut se rallier aux justifications ainsi qu'aux explications données au sujet des deux interventions dans le rapport du groupement suisse pour la population de montagne. Il existe un besoin de rénovations qui, outre de nombreuses autres causes, est dû au revenu et à la fortune insuffisants des locataires et des propriétaires entrant en considération. Ce n'est pas pour rien que les divers groupes d'experts et commissions se sont efforcés de mettre en évidence les possibilités de procéder dans une large mesure à la rénovation d'anciens bâtiments.

A la différence de l'opinion énoncée cependant, la commission est de l'avis que le problème de la rénovation n'est pas un phénomène caractérisant spécialement les régions rurales et qu'il ne concerne pas uniquement les petites exploitations paysannes. Il existe des ménages économiquement faibles aussi bien dans les régions rurales que dans les centres urbains.

C'est pourquoi l'indispensable n'est pas d'établir une nouvelle différenciation et d'accorder une préférence à certaines régions et à certains groupes de personnes, mais de renforcer l'aide accordée à des ménages qui, en raison de leur situation économique précaire, ont à souffrir des conséquences de la rénovation d'anciens bâtiments et ont besoin d'un soutien, qu'ils vivent à la campagne ou en ville. C'est pourquoi la commission a décidé, pour tenir compte des exigences posées dans les deux interventions parlementaires, de proposer certaines prestations supplémentaires en faveur des ménages économiquement faibles (proposition 7 de ses recommandations).

A la différence de l'intervention Bürgi, la commission est en outre de l'avis que la LCAP suffit, en tant qu'instrument de la rénovation d'anciens bâtiments, à faire face aux exigences en dehors des régions de montagne, cela dans la mesure où les améliorations proposées sont réalisées. Or, précisément dans les régions de montagne, le modeste succès qu'a connu la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements n'est pas dû en premier lieu à des lourdeurs administratives ou à un manque de transparence, mais doit être attribué au fait que des moyens financiers nettement plus importants sont mis à disposition pour la rénovation de bâtiments anciens par la loi concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne. Il n'y a donc pas lieu de se préoccuper dans les régions de montagne des contributions plus modestes prévues par la LCAP.

Dans sa majorité, la commission s'oppose donc catégoriquement à l'extension demandée du champ d'application de la loi concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne. Tout à fait indépendamment du fait que les cantons devraient aussi être disposés à accroître leur aide, l'augmentation massive de contributions à fonds perdu, qui serait indispensable, ne franchirait guère la barre de la politique financière. Les constatations faites avec la LCAP montrent en outre qu'il est également possible d'obtenir des effets d'abaissement avec des moyens plus modiques, effets qui suffisent à satisfaire les besoins les plus pressants de la plupart des personnes touchées. Là où cela n'est pas suffisant, il faudrait opérer en accordant des contributions supplémentaires de caractère spécifique, au sens des propositions faites ci-dessus. A cela s'ajoute le fait que d'importantes raisons parlent en faveur du traitement spécial actuellement accordé aux régions de montagne. Il suffit de penser en particulier aux frais de construction plus élevés ainsi qu'aux problèmes posés par la désertion par la jeunesse des régions marginales et aux autres problèmes structurels.

Si on limitait en principe l'aide à la rénovation d'anciens bâtiments à celle que fournit la LCAP, faudrait-il, au sens des recommandations du groupement suisse pour la population de montagne, accorder un plus fort encouragement au moyen de prêts à fonds perdu

ou en recourant aux autres moyens d'action? C'est là pour une large part une question d'opportunité.

On le sait, la commission aussi recommande, dans sa proposition 12, une augmentation générale des contributions à titre de fonds de roulement en faveur de maîtres d'ouvrage de constructions d'intérêt public. Il serait concevable, pour assurer une plus large diffusion de ces contributions dans les régions rurales, de créer, par exemple dans les secrétariats régionaux, de nouvelles organisations faitières qui s'occuperaient de l'encouragement de la rénovation et du conseil aux maîtres d'ouvrage. La condition préalable en serait, il est vrai, que les bénéficiaires de prêts se groupent au sein d'une organisation d'intérêt public. Il est recommandé à l'Office fédéral du logement d'examiner de plus près cette possibilité et, en particulier, les problèmes relatifs au changement d'affectation.

Indépendamment de cela, il faut toutefois tenir compte du fait que le recours à des prêts à titre de fonds de roulement aux fins d'atteindre des effets d'abaissement des loyers représente une solution relativement défavorable du point de vue de la politique budgétaire (cf. l'exemple de calcul ci-après). C'est pourquoi une telle solution risque d'échouer pour des raisons d'ordre financier dès que l'on propose l'octroi de moyens financiers plus importants. A cela s'ajoute que l'effet de financement des prêts a peu de poids aujourd'hui à cause des apports élevés de capital étranger rendus possibles grâce aux cautionnements de la Confédération. Ce qui compte en l'occurrence, ce sont les effets initiaux d'abaissement qui peuvent être obtenus par les contributions à titre d'abaissement de base.

En revanche, pour ce qui est des lacunes d'information, de la crainte de faire des démarches et des complications administratives dont il est question dans le rapport du groupement suisse pour la population de montagne, il vaut la peine de soutenir la proposition demandant que les activités consistant à conseiller les intéressés et à donner des éclaircissements préalables soient renforcées. Outre les autorités cantonales, c'est aux secrétaires régionaux, aux conseillers d'exploitation et à d'autres institutions qu'il incombe de jouer un rôle important dans ce domaine.

**Exemple:**

<b>Bases de calcul:</b>		Coût de revient	Fr. 100'000,--	
	Ire hypothèque	65'000,--		à 5%
	Ile hypothèque	25'000,--		à 5,25%
	Capital propre	10'000,--		à 0%
Entretien et gestion: 0,7% du coût de revient				
Amortissement: Fr. 25'000,-- en 25 ans (Ile hypothèque)				
<u>Variante 1:</u>	La Confédération accorde des avances à titre d'abaissement de base			
<u>Variante 2:</u>	La Confédération accorde à titre de fonds de roulement un prêt de l'ordre de la Ile hypothèque (Fr. 25'000,--)			
<u>Variante 1</u>		<u>Variante 2</u>		
Intérêt Ire hypothèque	Fr. 3'250,-	Intérêt Ire hypothèque		Fr. 3'250,-
Intérêt Ile hypothèque	Fr. 1'313,-	Capital propre		Fr. -,-
Capital propre	Fr. -,-	Entretien et gestion		Fr. 700,-
Entretien et gestion	Fr. 700,-	Amortissement		Fr. 1'000,-
Amortissement	Fr. 1'000,-			
Loyer couvrant le coût LCAP (y.c. int. du cap. propre)	Fr. 6'263,-	Total intermédiaire (y.c. intérêt du capital propre et intérêt du prêt de la Confédération)		Fr. 4'950,-
Loyer initial abaissé = 5,1% du coût de revient	Fr. 5'100,-	Loyer initial abaissé = 5,1% du coût de revient		Fr. 5'100,-
Avance à titre d'abaissement de base la 1ère année	Fr. 1'163,-	Excédent restant pour le service de l'intérêt du prêt de la Confédération (correspond à 0,6% de 25'000 fr)		Fr. 150,-
		Intérêt sur le prêt de la Confédération en cas de paiement complet de l'intérêt au taux de l'hypothèque de Ile rang		Fr. 1'313,-
		Renonciation au paiement de l'intérêt sur le prêt de la Confédération la 1ère année		Fr. 1'163,-

Comme cela ressort du calcul ci-dessus, la Confédération accorde par Fr. 100'000,- de coût de revient et, sur la base des taux de calcul propres à la LCAP, une avance remboursable à titre d'abaissement de base de Fr. 1'163,-. Cela correspond à la différence entre le loyer couvrant les frais et le loyer initial abaissé de 5,1% du coût de revient.

Si l'on veut obtenir au moyen d'un prêt de la Confédération sur le fonds de roulement de par exemple Fr. 25'000,- le même loyer initial de 5,1% du coût de revient, il ne faut plus, selon la variante 2, porter en compte qu'un intérêt de 0,6% au maximum.

Il n'est pas question ici de savoir si la perte d'intérêt de Fr. 1'163,- correspondant à l'avance à titre d'abaissement de base ou d'env. 4,65% est diminuée au cours d'années ultérieures par la hausse des taux d'intérêt ou, comme c'est le cas selon le modèle d'abaissement de base, si elle est progressivement remboursée par une hausse des loyers. Du point de vue purement budgétaire, il est déterminant que la Confédération doive fournir, selon la variante 1, Fr. 1'163,- et, selon la variante 2, un prêt plusieurs fois supérieur à ce montant pour permettre un abaissement initial identique même en cas d'une forte réduction de l'intérêt. Dans les années ultérieures vient s'y ajouter le fait que des facilités accordées sur les intérêts ne sont en général pas l'objet de remboursements à la différence des avances au titre de l'abaissement de base, ce qui grève aussi fortement la variante du prêt sur le plan des coûts.

### 3. Proposition

Compte tenu des considérations qui précèdent, la commission recommande de renoncer à étendre à d'autres régions le champ d'application de la loi concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne, de renoncer à adopter de nouveaux textes légaux et de renforcer, compte tenu des améliorations proposées, la LCAP en tant que principal moyen d'action assurant l'encouragement de la rénovation d'anciens bâtiments. IL y a lieu d'éviter d'accorder une situation privilégiée aux exploitations agricoles. En outre, ville et campagne doivent être traitées sur le même pied en ce qui concerne l'encouragement de la rénovation d'anciens bâtiments.

L'Office fédéral du logement doit déterminer si et dans quelle mesure il est opportun de créer, en complément des organisations faitières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, un autre organisme qui pourrait mieux répartir, dans le cadre des moyens financiers disponibles, surtout dans les régions rurales, les prêts à titre de fonds de roulement en faveur de particuliers organisés de manière adéquate.

Pour les ménages ayant un revenu imposable de Fr. 30'000.- au maximum, il y a lieu d'envisager un accroissement des contributions supplémentaires de par exemple 0,5 % du coût de revient. Ces prestations supplémentaires devraient cependant être accordées pour des rénovations d'anciens bâtiments et pour de nouvelles constructions; dans ce dernier cas, elles ne le seraient que dans les limites de zones destinées à l'habitat, déjà bâties.

L'abaissement supplémentaire accru doit être considéré comme contribution à des aides cantonales de caractère individuel. La condition dont dépendrait l'aide serait donc l'octroi préalable de l'aide cantonale. En revanche, il y aurait lieu de renoncer à une participation obligatoire des communes.

La commission a été saisie d'une proposition selon laquelle il faudrait, en cas d'abaissement supplémentaire plus élevé, tenir compte de la capacité financière des cantons. Cette proposition a

été repoussée à une forte majorité des membres de la commission. Les recommandations ci-dessus sont, en tant que proposition 7, l'objet du catalogue des mesures d'encouragement que contient le chapitre IV.



## VI. Mesures d'appoint

Ainsi qu'on l'a exposé dans le premier chapitre, le mandat de la commission se limite en premier lieu à l'amélioration des incitations à la rénovation dans le cadre de l'encouragement de la construction de logements au sens étroit du terme.

Pour que ces mesures puissent porter leurs fruits, il faut cependant de toute façon que le maître d'ouvrage se décide à faire rénover son bâtiment. Cela peut certes être facilité par des contributions d'encouragement. Comme cela ressort des causes du déficit de rénovations, le maître d'ouvrage est le plus souvent encore plus gêné par un manque de connaissances, l'existence de barrières psychologiques, des conditions générales fixées par l'Etat et d'autres facteurs aussi, qu'il s'agit d'orienter vers un climat favorable à la rénovation.

Etant donné qu'actuellement, d'autres organes s'occupent de cette "vue d'ensemble", la commission considère qu'il serait peu judicieux d'énumérer et de traiter encore une fois dans ce contexte les exigences posées. Du point de vue de la construction de logements, elle désirerait se borner à examiner quelques aspects qui lui paraissent avoir un caractère particulièrement urgent, cela au titre de mesures d'appoint s'ajoutant aux propositions déjà faites dans le domaine régi par la LCAP.

### 1. Adaptations du droit régissant l'aménagement du territoire et la construction

De manière générale, le droit régissant l'aménagement du territoire et la construction est encore trop fortement axé sur la construction de nouveaux bâtiments. Les exigences touchant spécifiquement la rénovation ne sont pas suffisamment prises en considération si ce n'est, dans le meilleur des cas, en rapport avec les charges relatives à la protection des monuments, qui ont en général un caractère négatif. Ces conditions empêchent donc fréquemment d'adopter des solutions judicieuses. Simultanément, on fixe des restrictions

injustifiées à l'utilisation, ce qui exerce des effets négatifs sur les incitations d'ordre économique stimulant les activités de rénovation.

En matière de droit régissant l'aménagement du territoire se posent divers problèmes en relation avec l'interprétation restrictive des chiffres d'utilisation. Ce sont, en particulier, les aménagements apportés aux toits, la construction d'annexes ou des utilisations supplémentaires qui se heurtent à des difficultés, ce qui est contraire à l'exigence générale portant sur un degré de densité de construction plus élevé dans les zones déjà bâties.

De strictes prescriptions sur les zones s'opposent en outre à la transformation de bâtiments artisanaux et industriels en bâtiments affectés à l'habitation. De même, les incertitudes en matière d'aménagement du territoire en rapport avec les plans de quartier, l'implantation de constructions sur certains terrains et d'autres solutions spéciales, ne contribuent pas à stimuler l'activité de rénovation.

Ainsi, dans le droit de la construction, une application plus généreuse des prescriptions sur les distances et les longueurs pourrait stimuler plus vigoureusement la rénovation. A cela s'ajoute qu'il y aurait lieu de consentir à des solutions mieux adaptées à la problématique pour les transformations intérieures (cages d'escalier, vitrages, dimension des pièces, aménagement des entrées et des combles, dimension des fenêtres, etc.); d'alléger aussi les prescriptions sur le mode d'affectation (parkings, part réservée au logement, etc.). Il serait bon de vérifier en outre dans quelle mesure de nombreuses dispositions sur la protection du patrimoine et la police du feu, entre autres, sont compatibles avec les exigences de la politique de rénovation.

C'est pourquoi la commission soutient les efforts entrepris afin de résoudre cet ensemble de problèmes, tant par la Commission de recherches pour le logement que dans le cadre du programme d'action "Maintenance et rénovation du parc immobilier."

## 2. Formation et information

Sur ce point également, la commission partage l'avis de nombreux autres organismes et milieux, estimant qu'il importe de soutenir efficacement les efforts des responsables qui visent à assurer une formation spécifique dans le domaine de la rénovation. Simultanément, il importe d'offrir les moyens d'action nécessaires, d'élaborer des solutions exemplaires et de diffuser les informations y relatives tout en mettant en évidence des solutions de rechange. C'est pourquoi elle est heureuse que la Commission de recherches pour le logement ait pris d'utiles initiatives en l'occurrence, et recommande de soutenir celles-ci en mettant plus largement à disposition les moyens financiers nécessaires.

## 3. Mesures fiscales

Des facilités fiscales ne produisent des effets stimulateurs que dans la mesure où les contribuables sont touchés de manière appréciable par les impôts. C'est pourquoi des mesures fiscales ont moins de poids dans le cas de ménages économiquement faibles. En conséquence, ce sont les contributions directes d'encouragement qui figuraient jusqu'ici au premier plan des recommandations, du fait que le travail de la commission était surtout axé sur des considérations de politique sociale et de politique des loyers.

Toutefois, des allègements fiscaux n'en représentent pas moins, pour ceux qui offrent des logements à des conditions favorables, d'importantes bases de décision. Des facteurs spécifiques de stimulation exerceraient même une plus forte influence que d'autres incitations à la rénovation. En parfaite concordance avec les suggestions d'autres organismes, la commission recommande donc d'aménager le droit fiscal d'une manière aussi favorable que possible aux activités de rénovation. En l'occurrence, les aspects suivants figurent au premier plan:

- Investissements maintenant et augmentant la valeur

Dans la mesure où les travaux de rénovation sont qualifiés d'investissements augmentant la valeur de immeuble, une déduction fiscale des frais y relatifs n'entre pas en considération.

Il ne serait guère possible de modifier ce principe du droit fiscal. En revanche, il serait loisible d'interpréter de manière plus restrictive la notion d'augmentation de la valeur. A cet effet, on pourrait reconnaître un certain vieillissement économique en sus du vieillissement technique des bâtiments et, par conséquent, considérer comme mesures destinées à maintenir la valeur et, partant, comme dépenses pouvant être déduites, en sus des frais causés par des travaux techniques d'entretien et des réparations, également certaines améliorations qualitatives (transformation, amélioration du confort, etc.).

Des exceptions correspondantes sont actuellement accordées dans une mesure différente selon les cantons pour des investissements destinés à économiser l'énergie et à assurer la protection contre les nuisances. En établissant une délimitation généralement plus large des définitions, il serait possible d'éviter les cas d'exception.

La commission est à vrai dire consciente du fait qu'une telle libéralisation serait à double tranchant pour les propriétaires offrant des logements à louer, aussi longtemps que des conséquences correspondantes n'auront pas été tirées dans le domaine du droit du bail. Etant donné que, selon l'arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, des investissements augmentant la valeur peuvent être reportés sur les loyers sous forme d'augmentations, les propriétaires sont intéressés, pour ce qui est de la formation des loyers, à des taux d'augmentation de la valeur aussi élevés que possible. Or, c'est le contraire pour les possibilités de déductions fiscales. Afin de maintenir à un niveau élevé les incitations à la rénovation, il est donc nécessaire, pour assurer un traitement fiscal plus large, d'apporter certaines corrections en sens contraire au droit du bail, ce qui n'est politiquement pas sans susciter des craintes.

De plus fortes déductions fiscales combinées avec une plus faible marge de report sur les loyers ou, inversement, de plus faibles déductions fiscales combinées avec des loyers plus élevés exerceraient-elles une influence positive sur la rénovation? Cela dépend du revenu imposable, de la charge marginale du propriétaire offrant le logement, des frais de rénovation ainsi que de l'élasticité de la demande sur le marché des logements.

D'une manière ou d'une autre, il y aurait cependant lieu, aux fins d'éviter une guerre politique de tranchées, de renseigner l'opinion publique au sens de l'amélioration demandée de l'information, sur la nécessité et le profit qu'on retirerait de part et d'autre du maintien à long terme du parc de logements.

- Déductions d'entretien

L'interprétation plus restrictive de l'augmentation de la valeur ne peut à elle seule déclencher des impulsions stimulant la rénovation. Un autre élément déterminant est le chiffre absolu des montants déductibles. La plupart des cantons connaissent deux sortes de déductions: les frais d'entretien effectifs et le forfait. Divers cantons accordent aux contribuables la faculté de choisir la variante la plus favorable lors de chaque nouvelle période de taxation. Dans d'autres cantons, cette liberté n'est accordée que conditionnellement. Le passage du forfait à la déduction des frais effectifs n'est possible que si le propriétaire de l'immeuble peut prouver de façon crédible qu'à long terme, il lui est impossible de couvrir ses frais d'entretien effectifs avec le montant forfaitaire. Des déductions accrues selon les cas pour des investissements destinés à économiser l'énergie n'ont par exemple pas, dans ces circonstances, pour effet d'alléger la charge fiscale. La pratique restrictive suivie dans ces cantons est à vrai dire justifiée par les montants forfaitaires plus élevés accordés par rapport aux autres cantons.

Lorsque les frais de rénovation sont définis de façon large, la pleine déduction des frais effectifs apparaît suffisante du point de vue de la politique de rénovation. Toutefois, là où les mon-

tants forfaitaires sont appliqués, il y aurait partiellement lieu de les fixer avec plus de largesse. En outre, il faudrait de nouveau pouvoir choisir partout librement, lors de chaque nouvelle période de taxation, entre frais effectifs et montants forfaitaires.

- Travaux d'entretien en liaison avec une mutation

Selon un arrêt du Tribunal fédéral, les frais causés par des travaux d'entretien exécutés directement après l'acquisition d'un immeuble ne peuvent, en règle générale, pas être déduits du revenu - à moins qu'il ne s'agisse de dépenses faites en rapport avec l'élimination de dommages qui sont apparus depuis l'achat du bâtiment.

Bien que cette "pratique dite de Dumont" puisse se justifier du point de vue économique et sous l'angle de l'amélioration de l'égalité de droit entre acheteurs d'immeubles rénovés et d'immeubles non rénovés, elle n'est certainement pas tout à fait favorable aux exigences de la politique de rénovation. De l'avis de la commission, les dépenses faites afin de maintenir la valeur devraient être déductibles sans qu'il soit tenu compte du moment de l'achat ou de la reprise d'un immeuble.

- Fonds de rénovation

Aux fins de renforcer les activités de rénovation et d'éviter de subites hausses des loyers, il faudrait pouvoir constituer continuellement, en vue d'importants travaux de rénovation, des provisions fiscalement déductibles.

Dans le secteur des logements, cette possibilité ne s'offre qu'aux propriétaires astreints à tenir une comptabilité. En revanche, dans le secteur de la propriété par étage, la loi prévoit la création d'un fonds de rénovation. Outre les dépenses pour les parties de l'immeuble soumises au "droit spécial", les frais concernant des parties du bâtiment et des installations en propriété commune sont aussi considérés comme fiscalement déductibles. Entrent dans cette catégorie de frais non seulement les dépenses

courantes, mais aussi les versements au fonds de rénovation, dans la mesure où ils sont irrévocablement prélevés sur le propriétaire d'un logement en pleine propriété et qu'ils ne peuvent être utilisés que pour couvrir de futurs frais de réparation et de rénovation.

Dans l'intérêt d'une incitation générale à constituer des fonds de rénovation, il conviendrait de déterminer sérieusement si la possibilité de constituer des provisions fiscalement reconnues pour tous les propriétaires d'immeubles peut être étendue. Comme c'est le cas dans le secteur de la propriété par étage, il serait possible d'assurer, aussi pour d'autres catégories de propriétaires, une utilisation des fonds conforme au but visé par l'établissement de comptes spéciaux, les montants amassés pouvant être reportés sur le nouveau propriétaire en cas de mutation.

- Propres prestations

Selon une ancienne règle approximative, les propres prestations n'étaient considérées comme fiscalement déductibles que si elles étaient accomplies dans une certaine mesure à titre de hobby et ne représentaient pas un montant important. En 1982, le Tribunal fédéral a cependant établi le principe selon lequel les prestations propres d'un salarié doivent être considérées comme non imposables lorsqu'elles ne représentent pas une activité axée sur le gain, servent à une utilisation personnelle et ont été accomplies durant les heures de loisirs. Si une mutation intervient ultérieurement, de telles prestations propres sont, le cas échéant, prises en considération dans le cas de l'impôt fédéral direct au titre du commerce d'immeubles à fin lucrative et, selon le droit cantonal, sujettes à l'impôt sur les gains immobiliers.

La commission du Conseil national a récemment confirmé, dans le cadre du traitement de la loi d'harmonisation fiscale, les principes précités en ce qui concerne les investissements visant à maintenir et à accroître la valeur des immeubles ainsi qu'en ce qui concerne les déductions d'entretien. La commission d'experts recommande au législateur de tenir également compte de ses autres propositions.

#### 4. Soutien de rénovations de toits exécutées à titre de précaution

Dans la dernière brochure de l'Office fédéral du logement intitulée Des usines aux logements<sup>8</sup>, se trouve exprimée l'idée fort intéressante qu'il serait judicieux, du point de vue de l'économie en vue d'assurer temporairement le maintien de bâtiments inutilisés, de veiller au moins à entretenir parfaitement les toits de ces immeubles. En effet, c'est un fait connu que des bâtiments dont le toit laisse passer l'eau sont voués à une ruine rapide; or, surtout dans les régions devant faire face à des difficultés d'ordre structurel, il faut souvent compter avec de longues périodes de non-utilisation de bâtiments.

Faute de données statistiques et de résultats d'enquêtes sur les besoins, la commission n'est pas en mesure de s'exprimer plus en détail sur l'opportunité de réaliser cette proposition sur le plan local. Elle considère l'idée comme suffisamment intéressante pour recommander à l'Office fédéral du logement d'examiner à l'occasion de plus près cette question.

#### 5. Contributions à des améliorations de l'environnement de l'habitat et à l'exécution de plans de rénovation

L'amélioration de l'environnement du logement consiste par exemple à mieux combiner les utilisations, à adapter les voies de circulation, à modérer le trafic, à mettre en valeur des arrière-cours, à créer des surfaces libres, à améliorer l'infrastructure ou à élaborer des plans de rénovation, ainsi qu'à mettre en oeuvre d'autres genres de mesures.

Partant d'exemples pris à l'étranger, la commission a également examiné si, en raison de l'importance de l'environnement de l'habitat pour ce qui a trait à la rénovation de bâtiments, il conviendrait d'allouer des contributions spéciales à des travaux d'amélioration locale de cet environnement. De même, elle a discuté de la

---

<sup>8</sup> H. Rusterholz, O Scherer, Des fabriques aux logements, Bulletin du logement, vol. 38, Berne 1988



question du soutien financier des communes relatif à l'exécution de plans de rénovation de quartiers.

La commission s'oppose à de telles mesures. Ces deux tâches relèvent des domaines de l'activité communale, elles n'exigent pas une aide spéciale de la Confédération. En outre, des contributions sont déjà abondamment allouées, p.ex. dans le domaine du trafic et de la protection contre les nuisances.

En revanche, pour ce qui est de travaux fondamentaux touchant les questions de l'habitat urbain et de l'amélioration de l'environnement de l'habitat, les efforts supplémentaires entrepris à ce titre sont soutenus. La commission recommande tout particulièrement, en l'occurrence, d'exécuter des recherches correspondantes dans le cadre du programme national de recherche "Ville et transport".

## VII. Résumé

---

La commission a approfondi la question des besoins en matière de rénovation. Elle est persuadée qu'il existe un besoin de rattrapage. Compte tenu de la situation actuelle de l'emploi dans le secteur de la construction ainsi que de la part toujours plus grande des rénovations, une aide des pouvoirs publics n'est pas nécessaire pour une accélération quantitative de la rénovation. Mais elle l'est, en revanche, pour atténuer les hausses de loyer résultant des rénovations et que doivent subir les ménages économiquement faibles.

En outre, la commission a pris connaissance du fait qu'à l'heure actuelle divers groupes et institutions s'occupent d'améliorer les conditions-cadre générales dans le domaine de la rénovation des bâtiments anciens.

Pour les deux raisons précitées, la commission a donc fait preuve de retenue dans la formulation de recommandations d'ordre général concernant l'encouragement des rénovations. Elle s'est concentrée, conformément à son mandat principal, sur une question relevant de la politique sociale et des loyers, à savoir les modalités relatives à la rénovation dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements par la Confédération ou, plus spécifiquement encore, au titre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements; en d'autres termes, comment convient-il de donner la priorité à ce cadre légal et d'en tirer les meilleurs effets possibles?

Il ressort du présent rapport que, compte tenu de l'objectif précisé ci-avant, la discussion et les démarches n'ont qu'effleuré certains aspects sectoriels qu'il a fallu considérer comme peu réalistes pour des motifs d'ordre juridique, politico-économique ou financier. Au sujet d'autres questions, la commission a renoncé à formuler des propositions définitives en raison de l'incertitude relative à la base de décision, mais elle a toutefois rédigé à l'intention des autorités compétentes des recommandations visant à poursuivre l'étude de ces aspects.

Enfin, la commission a adopté des lignes directrices et des conditions-cadre claires et nettes pour ses propositions. Ces directives et conditions concernent notamment le principe selon lequel on ne saurait créer, par la rénovation de bâtiments anciens, de nouveaux privilèges tant sur le plan de l'espace que sur celui des objets immobiliers. Des aides différenciées en faveur de l'encouragement à l'assainissement ne sont défendables que lorsqu'il existe des rigueurs sociales ou que l'encouragement spécifique de la rénovation de bâtiments anciens exige une stimulation particulièrement soutenue. L'aide porte donc expressément sur la construction et la rénovation de logements à un prix avantageux ou à loyer modéré. Au-delà de ce premier objectif, on vise à améliorer l'équilibre entre les prestations des pouvoirs publics et les restrictions à la propriété qui sont fondées sur le droit public. Dans le cas où il s'agit avant tout d'octroyer uniquement des aides initiales et que celles-ci seront remboursées après une période transitoire, il importe alors de libérer suffisamment tôt le propriétaire ou le responsable de l'obligation du contrôle des loyers. Inversement, des loyers conventionnés s'avèrent nécessaires à long terme lorsque le destinataire de la subvention reçoit en contre-partie de sa prestation des aides publiques importantes, qui, dans certains cas, pourraient aller au-delà des taux actuels.

Compte tenu des considérations précédentes, il ne faut pas s'attendre à des incitations spectaculaires en matière d'encouragement. La commission est pourtant persuadée que les améliorations qu'elle propose dans le domaine des rénovations de bâtiments anciens accroîtront l'attrait de l'encouragement à la construction de logements et qu'il en résultera probablement pour la sauvegarde du milieu bâti des impulsions plus fortes, y compris dans le sens des interventions parlementaires en suspens.

En résumé, les principales recommandations se traduisent par les propositions suivantes:

1. Etant donné qu'en matière de rénovation de bâtiments anciens, le problème principal consiste également à franchir un seuil qui est initialement élevé en ce qui concerne les coûts, il importe

de s'en tenir au système de réduction de coût qui est actuellement en vigueur en vertu de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements.

2. Compte tenu des postulats de MM. les Conseillers nationaux Schnider et Bürgi, il conviendrait d'augmenter la réduction de coût supplémentaire en faveur des ménages dont le revenu annuel imposable ne dépasse pas quelque 30'000.- francs, ce par analogie aux limites actuelles fixées par la loi sur la rénovation de logements dans les régions de montagne. Cette aide supplémentaire devrait être toutefois accordée pour des rénovations de bâtiments anciens et pour des constructions neuves. Pour celles-ci, seules les zones déjà urbanisées entreraient en ligne de compte. De surcroît, les cantons devraient fournir une contribution correspondante. En ce qui concerne l'ampleur de l'augmentation de la subvention, il y a lieu de pousser plus avant les clarifications, mais on peut d'ores et déjà préciser qu'une augmentation des subsides annuels de l'ordre de 0,5 % des frais de premier établissement serait défendable.
3. Les bénéficiaires des réductions de base et supplémentaires devraient, après remboursement des prestations redevables, pouvoir se libérer de tous les liens découlant de l'aide fédérale après 10 ans au plus tôt.
4. Même si l'on renonce au remboursement anticipé de l'aide fédérale et que les liens sont ainsi maintenus, il importe de faire un usage encore plus intensif, dans le cas des rénovations de bâtiments anciens, de la possibilité de transformer en une hypothèque les avances sur la réduction de base qui sont échues, ce dans le but de ralentir l'augmentation du loyer une fois que le loyer correspondant au coût a été atteint.
5. Il importe d'augmenter de manière générale les ressources destinées à financer les prêts à titre de fonds de roulement, compte tenu du renforcement des mesures de rénovation de bâtiments anciens.

6. Les conditions auxquelles sont octroyés ces prêts doivent être améliorées pour les travaux de rénovation ou pour l'achat de tels objets locatifs à assainir dans un délai de cinq ans au plus. Il y a toutefois une condition préalable, à savoir l'acceptation de loyers conventionnés à plus long terme, en contrepartie d'avantages plus marqués.
7. En raison de l'utilisation fréquente d'anciens immeubles pour l'exercice des arts et métiers, le cautionnement de la Confédération devrait être étendu à l'ensemble des frais de premier établissement, pour autant que la partie logements de l'immeuble représente au moins 70 % de l'ensemble.
8. Il y a lieu d'examiner la question d'une augmentation de la quote-part pour l'entretien. Les montants devraient être toutefois versés sur un compte spécial et utilisés exclusivement pour l'exécution de travaux de rénovation dûment attestés.
9. Il convient de clarifier la question de savoir s'il faut dorénavant maintenir les réductions de coût supplémentaires sous forme d'un pourcentage du coût ou sous forme de montant à fixer en chiffres absolus.
10. Il importe de déterminer si les réductions de coût supplémentaires doivent être versées aux cantons sous forme de montants forfaitaires, pour autant que ceux-là aient instauré des systèmes d'aide individuelle échelonnée.
11. Dans des cas exceptionnels, il est tolérable de répercuter à 100 % le coût de la rénovation sur les loyers, notamment lorsque cette répercussion fait partie d'un ensemble de mesures d'encouragement qui comprend également, en plus d'aides spécifiques à des promoteurs d'utilité publique, une obligation de conventionner les loyers à long terme.
12. Lorsqu'il s'agira d'accroître les ressources du fonds de roulement, il faudra examiner s'il ne convient pas de créer une nouvelle organisation faitière permettant d'améliorer la répartition dudit fonds dans les zones rurales.

13. Il faut renoncer à une proposition préconisée par le postulat du Conseiller national Bürgi, à savoir l'extension aux exploitations agricoles du Plateau des mesures prévues par la loi visant à améliorer les conditions de logement dans les régions de montagne.
14. A titre de mesure d'appoint, il est recommandé aux autorités compétentes et aux acteurs d'agir pour créer des conditions-cadre plus favorables à la rénovation de bâtiments anciens; pour y parvenir, il convient d'adapter le droit de l'aménagement du territoire et celui des constructions, de faire un effort dans le domaine de la formation et de l'information et d'adopter des réglementations fiscales moins strictes.

Pour ce qui est des conséquences juridiques des améliorations préconisées, il s'avère que de nombreuses propositions sont parfaitement réalisables dans les limites des bases légales en vigueur. En revanche, certaines interventions substantielles nécessitent la révision de l'ordonnance d'exécution de la loi sur l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements. Il ne serait par contre probablement pas nécessaire de réviser cette loi. En outre, les mesures d'appoint impliqueraient forcément des modifications de la législation en matière de construction, d'aménagement du territoire et de fiscalité. Enfin, les mesures préconisées en relation avec les prêts servant de fonds de roulement entraîneraient la révision d'une partie des règlements existants.

Les conséquences financières de ce catalogue de propositions sont très difficiles à évaluer. Si l'on considère qu'un déplacement vers des mesures de rénovation implique généralement des frais de premier établissement généralement plus bas, il serait alors très probablement possible de faire tenir dans les limites du volume des crédits actuels l'augmentation préconisée des subventions pour la réduction de coût supplémentaire. Par ailleurs, les fonds nécessaires au financement d'anciennes campagnes d'encouragement diminuent progressivement, tandis que des cautionnements plus élevés et des avances plus importantes sur la réduction de base du coût n'auraient pas d'incidences directes sur les dépenses de la Confédération.

Si les innovations proposées remportaient globalement le succès escompté, il faudrait tout de même s'attendre à une augmentation des moyens nécessaires à l'encouragement; il serait alors possible de couvrir ceux-ci, pour les trois ou quatre ans à venir, par le biais des actuels crédits d'engagement ouverts au titre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements.

Si l'on admet une hypothèse optimiste selon laquelle le volume actuel de l'encouragement passera de 3'500 logements aujourd'hui à 4'500 d'ici peu et qu'environ 2'000 unités bénéficieraient alors de subventions plus élevées au titre de l'abaissement supplémentaire, la dépense annuelle supplémentaire pour des frais d'assainissement subventionnables moyens de 100'000.- francs et pour une augmentation de la subvention correspondant par année à 0,5 % du coût, passerait d'un million de francs au cours de la première année à 10 millions de francs de même valeur après une décennie. Ce calcul est basé sur les dépenses actuelles pour les abaisssements supplémentaires, qui s'élèvent à 28 millions de francs par an.

Les frais budgetés pour 1989 en ce qui concerne le fonds de roulement s'élèvent à 5 millions de francs. Si l'on désirait par exemple pouvoir octroyer en plus chaque année, pour 1'000 logements, un prêt moyen de 25'000.- francs, il faudrait alors compter temporairement avec des dépenses annuelles supplémentaires de l'ordre de 25 millions de francs. Avec un effectif de 500 logements seulement, cela représenterait encore 12,5 millions de francs, ce qui montre à l'évidence qu'à elle seule, la solution du fonds de roulement n'offre, dans les conditions actuelles, aucune perspective favorable à de plus grands volumes de rénovation.

La commission soumet ces propositions au Département fédéral de l'économie publique en le priant de les examiner avec bienveillance et d'engager les démarches nécessaires à la réalisation des mesures relevant de sa compétence et de clarifier les questions encore en suspens. Enfin, la commission remercie vivement les collaboratrices et collaborateurs de l'Office fédéral du logement de leur précieux concours tout au long des travaux qu'elle a menés à bien.

A N N E X E S



I. Brefs commentaires sur les mesures mises en oeuvre dans les cantons de Genève et du Tessin en matière de politique de rénovation

---

1. Mesures mises en oeuvre par le canton du Tessin en matière de rénovation d'immeubles

Les efforts visant à entretenir les bâtiments existants se sont accrus au cours de ces dernières années. On observe une plus grande sensibilité à l'égard de ces problèmes, laquelle se traduit aussi par un effort en vue d'encourager la rénovation des immeubles d'habitation par des mesures appropriées que prennent les pouvoirs publics.

En 1978, le Grand Conseil a promulgué un arrêté visant à maintenir le parc de logements existant et, en même temps, à améliorer la qualité de l'habitat.

A cette fin, le canton a versé, pendant dix ans, des allocations annuelles représentant 4,5 pour cent des coûts pouvant être portés en compte dans le cadre des mesures d'encouragement.

Lorsque fut adoptée la loi sur le logement (LA) du 22 octobre 1983, l'arrêté de 1978 fut abrogé, devenant alors un élément de la nouvelle loi. On s'efforça de donner un peu plus d'attrait aux mesures d'encouragement grâce au versement unique d'une allocation "à fonds perdu". On s'en tint toutefois au principe consistant à subventionner exclusivement des travaux de rénovation.

La loi, qui est entrée en vigueur en 1985, prescrit l'obligation - nouvelle - d'élaborer un plan d'approvisionnement en logements en vue de la construction de logements subventionnés. Ce plan devrait notamment contenir des données concernant la nécessité de travaux de rénovation des logements existants.

Le 22 juin 1988, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil une autre modification. Grâce à cette proposition, la loi sur le logement pourrait devenir

l'instrument d'une véritable politique coordonnée en matière de logement.

Le chapitre traitant de la rénovation de logements a été profondément remanié, car le Conseil d'Etat estime que c'est dans ce sens qu'il importe d'accroître les efforts au cours de ces prochaines années.

Il y a à cela de nombreuses raisons. Parmi les plus importantes, il faut citer la fin des anciennes mesures d'encouragement, la nécessité d'une utilisation rationnelle et économe du sol et la volonté d'éviter de nouvelles augmentations du prix du terrain.

La loi se veut une alternative à l'augmentation unilatérale de l'offre de logements par des constructions nouvelles; elle vise en outre à ralentir la hausse des frais de construction.

Il est prévu les modifications suivantes:

- Remplacement de la subvention unique aux frais de rénovation par une contribution récurrente telle qu'elle est prévue pour les immeubles locatifs et l'accession à la propriété de logements en coordination avec la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements.
- En conformité avec la LCAP; la base qui sert à déterminer l'ampleur de l'encouragement est la valeur immobilière estimée avant la rénovation, plus les frais de rénovation.
- La subvention d'encouragement s'élève au maximum à 1,7 pour cent des frais pouvant être subventionnés; elle est versée pendant dix ans. Elle est ainsi supérieure de 0,5 pour cent à celle octroyée ordinairement pour des immeubles locatifs.
- L'ampleur de l'encouragement doit tenir compte aussi bien du montant du loyer avant la rénovation que des loyers ordinairement appliqués dans la localité et le quartier.

Pour résumer, on peut constater que l'intention du gouvernement, qui dispose en cela de moyens financiers accrus, consiste à combiner l'encouragement de la rénovation des immeubles existants avec celui de la construction de nouveaux immeubles, ces deux formes d'encouragement ayant pour but d'accroître l'offre de logements à loyers modérés en étendant en fait aux bâtiments anciens l'aide à la construction de logements dont les bases légales arriveront à expiration prochainement, en favorisant la construction de nouveaux logements à des prix modérés et en rendant à leur destination initiale des logements ayant été utilisés à d'autres fins.

2. Principales dispositions légales applicables aux rénovations d'immeubles dans le Canton de Genève

- Base légale: Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation, du 26 juin 1983 (L 5 9)
- But de la loi: préserver l'habitat et les conditions de vie (article 1)
- Moyens: restrictions à la démolition, à la transformation et au changement d'affectation des maisons d'habitation, encouragement à la rénovation (article 1)
- Objet: toutes les maisons d'habitation, sauf les maisons individuelles occupées par leur propriétaire (article 2)
- Principe légal: pour préserver l'habitat existant et le caractère actuel des zones urbaines, interdiction de démolir, transformer, changer d'affectation
- Motifs d'exceptions: sécurité, salubrité du bâtiment, coût excessif pour le maintien d'un immeuble vétuste, intérêt public (construction d'édifices publics), intérêt général (plan d'urbanisme, augmentation sensible du nombre de logements répondant au besoin prépondérant de la population) etc....
- Encouragement: les rénovations de l'habitat peuvent être encouragées par le canal de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977 (subventions, prêts, exonérations fiscales).

II. Autres actes législatifs concernant spécifiquement la rénovation dans des cantons ayant des législations liées à la LCAP

---

Zurich

Base légale: Une nouvelle version de la loi sur l'aide cantonale à la construction de logements est actuellement traitée au Parlement cantonal. Elle devrait être adoptée en automne 1988 et, si elle est acceptée en consultation populaire, entrer en vigueur en 1989 ou en 1990.

Mesures: le projet du gouvernement ne prévoit pas de subventions aux rénovations.

Volume: --

Berne

Base légale: Loi du 7 février 1978 concernant l'amélioration de l'offre de logements; décret du 16 novembre 1982 sur l'encouragement à la construction de logements à des prix raisonnables. La dernière révision de ces deux actes législatifs date du 3 novembre 1987.

Mesures: L'encouragement n'est pas accordé pour des opérations se limitant à la rénovation. L'aide cantonale à la rénovation n'est octroyée que dans des cas spéciaux où l'offre de logement dans l'objet concerné est accrue. Ce régime a été maintenu lors de la révision de 1987.

Volume: Très faible (ce qui découle du caractère strict de la loi): environ 15 objets depuis 1984.

Il existe un mandat légal exigeant que la législation cantonale en matière de construction de logements soit révisée d'ici à 1992.

### Lucerne

Base légale: Loi cantonale du 7 novembre 1983 sur la construction de logements et ordonnance 1 y relative; section "Unterstützung bestehender Wohnungen".

Mesures: Les conditions sont celles fixées par la LCAP. Des allocations sociales sont en outre octroyées (parag. 15 et 16).

Volume: La demande d'aide à la rénovation est relativement faible.

### Fribourg

Base légale: Loi du 26 septembre 1985 encourageant la construction de logements à caractère social.

Mesures: au même titre que la loi LCAP.

Volume: L'aide pour la rénovation n'est pratiquement pas demandée.

### Bâle-Ville

Base légale: Loi du 17 décembre 1981 sur l'encouragement des rénovations de logements  
et  
Ordonnance du 27 avril 1982 concernant l'exécution de la loi sur l'encouragement des rénovations de logements.

Mesures: Contributions à l'intérêt du capital allouées pendant 10 ans, en complément de l'aide fédérale ou par le canton uniquement, et représentant 4 pour cent des frais de rénovation (6 % pour les rentiers AVS et AI, les familles comptant au moins 3 enfants ou les personnes en train d'acquérir une formation).

Dans certains cas particuliers, des subventions uniques peuvent être allouées pour des logements à prix modérés bien situés, afin d'éviter leur démolition.

**Volume:** Au total, 742 logements jusqu'à la fin juillet 1988: contributions à l'intérêt du capital pour 58 objets; subventions uniques pour 42 objets.

**Perspectives:** Depuis un certain temps, une commission spéciale instituée par le Grand Conseil s'occupe du "Rapport sur les problèmes de logement dans le canton de Bâle-Ville" présenté par le Conseil d'Etat. Le rapport comprend aussi un projet de loi sur l'encouragement de la construction et de la rénovation de logements. Dans le document de subventionnement, il est proposé de tenir compte davantage et de manière plus nuancée de la diversité des conditions de revenus. Il s'agit notamment d'accorder une importance accrue à la question de savoir si les loyers sont supportables en rapport avec les revenus des locataires, dans le sens d'une aide aux personnes à raison des objets.

#### Bâle-Campagne

**Base légale:** Loi spéciale concernant les transformations d'immeubles, depuis 1953.

**Mesures:** Le canton octroie en complément des subventions à fonds perdu. Selon les dispositions légales, les communes sont tenues de participer également à l'encouragement de la rénovation.

La loi est actuellement révisée par le Parlement cantonal.

Volume: 30 à 40 objets par an, surtout dans la partie supérieure du canton. Il s'agit généralement de maisons paysannes qui sont renovées ou transformées.

### Grisons

Base légale: Loi du 10 mars 1985 sur la construction de logements à caractère social et l'amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne. Articles 13 à 16: "Erneuerung bestehender Wohnungen" (rénovation de logements).

Mesures: Rénovation dans le cadre de la LCAP. Encouragement complémentaire de petites améliorations hors des régions de montagne. A part cela, pas d'activités autonomes.

Volume: Très faible, 1 à 2 cas par année seulement. La disposition relative aux petites améliorations hors des régions de montagne n'a encore jamais été appliquée.

### Vaud

Base légale: Loi du 9 septembre 1975 et règlement du 16.12.1977.

Mesures: La rénovation est traitée de la même façon que la construction de logements.

Volume: L'aide à la rénovation est bien implantée dans le canton et elle est demandée de plus en plus.

### Valais

Base légale: Une nouvelle loi cantonale sur le logement va passer en votation populaire à la fin juin 1988. En cas d'acceptation elle devrait entrer en vigueur le 1er janvier 1989.



**Mesures:** La rénovation est traitée de la même façon que la construction de logements.

**Volume:** Sous l'ancien droit il n'y a pas eu beaucoup de demandes pour la rénovation. L'office cantonal du logement pense que cela pourrait changer avec la nouvelle loi. L'accent est mis sur les communes où il y a un déficit de logements.

Neuchâtel

**Base légale:** Loi du 17 décembre 1985 et règlement du 3.9.1986.

**Mesurers:** La loi cantonale s'applique aux logements locatifs (pas à la propriété individuelle). Il en va de même pour l'aide à la rénovation.

**Volume:** Bien que la loi récente prévoie expressément l'aide à la rénovation, cette disposition n'a pas encore été appliquée faute de demandes. L'office cantonal prévoit toutefois des demandes pour l'avenir immédiat.

### III. Texte et développement des interventions parlementaires des Conseillers nationaux Schnider et Bürgi

---

#### 86.501 Postulat SCHNIDER-Lucerne du 18 juin 1986 Rénovation de logements

---

Les moyens que la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements donne à la Confédération, pour lui permettre de contribuer activement à la rénovation de logements, se sont révélés peu efficaces, régions de montagne exceptées. Or bon nombre de petites et moyennes exploitations paysannes de la région de plaine, en particulier, auraient aussi besoin d'être rénovées. Mais, pour des raisons financières, bien trop souvent des projets d'assainissement urgents ne peuvent être réalisés.

Pour cette raison, le Conseil fédéral est invité à examiner quelles possibilités permettraient d'affiner les moyens qui sont disponibles pour soutenir efficacement la rénovation de logements. En l'occurrence, il faudrait qu'il examine notamment comment on pourrait compléter la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements et, de plus, comment il faudrait appliquer par analogie dans les régions de plaine la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne; ou bien il devrait envisager la possibilité de combiner la LF sur les crédits d'investissement et l'aide aux exploitations paysannes avec la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, de manière à ce que, dans les régions de plaine, les conditions soient analogues à celles applicables aux exploitations agricoles dans les régions de montagne.

Cosignataires: Aregger, Bäumlin, Bircher, Blocher, Blunschy, Bühler-Tschappina, Bürer-Walenstadt, Butty, Camenzind, Cantieni, de Chastonay, Cotti Flavio, Darbellay, Eisenring, Eppenberger-Nessler, Fischer-Sursee, Flubacher, Gautier, Geissbühler, Graf, Hari, Hess, Hofmann, Hösli, Humbel, Iten, Jung, Keller, Koller, Arnold, Kühne, Künzi, Landolt, Lanz Loretan, Müller-Bachs, Müller-Wiliberg, Nef, Nussbaumer, Oehen, Oehler, Ogi, Petitpierre, Risi-Schwyz, Röthlin, Ruckstuhl, Rüttimann, Sager, Schärli, Schmidhalter, Schnyder-Berne, Segmüller, Seiler, Stappung, Steinegger, Tschuppert, Uhlmann, Wanner, Wellauer, Wick, Zwingli, Zwygart

### Développement

La loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements prévoit que la Confédération peut accorder des contributions de soutien à la rénovation de logements ou d'appartements. Cependant, dans le passé, les possibilités dont la Confédération dispose se sont révélées insuffisamment efficaces. C'est chose d'autant plus regrettable qu'à l'avenir les rénovations deviendront de plus en plus importantes et qu'en matière de travaux dans le bâtiment, celles-ci prendront le pas sur les constructions nouvelles. Cette carence affecte aussi, en particulier, bon nombre de petites et moyennes exploitations paysannes situées dans la plaine. Trop souvent, l'argent nécessaire à des améliorations indispensables des conditions d'habitation fait défaut lorsque les exploitations sont modernisées. Dans bien des cas, des projets d'assainissement urgents restent en panne dans quantité de petites exploitations agricoles occupées par des familles nombreuses. Il n'existe pas, pour les régions de plaine, d'aide comparable à celle que prévoit la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne. Aussi le Conseil fédéral est-il invité à chercher des voies et moyens permettant de compléter efficacement l'éventail actuel de mesures encourageant la rénovation des bâtiments d'habitation et des logements. En l'occurrence, il convient d'envisager en premier lieu une révision de la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements. Il faut examiner en outre dans quelle mesure on peut appliquer par analogie, dans les régions de plaine, la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne. Enfin, en combinant la loi fédérale sur les crédits d'investissement et l'aide aux exploitations paysannes avec la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements, on obtiendrait une amélioration considérable aussi.

### Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat.

88.317 Motion BUERGI du 29 février 1988  
Petites exploitations rurales. Assainissement des  
logements

---

Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement, conformément à l'article 34<sup>sexies</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la constitution fédérale, un projet de loi visant à améliorer les conditions de logement dans les petites exploitations rurales de plaine au moyen de mesures telles que celles qui figurent dans la loi fédérale concernant l'amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne. Ces mesures ne doivent profiter qu'aux entreprises dont le revenu correspond aux normes admises dans ces régions.

Cosignataires: Basler, Blatter, Bühler, Daepf, Dormann, Fischer-Sursee, Hänggi, Hari, Hess Peter, Jung, Kühne, Luder, Nebiker, Nussbaumer, Portmann, Ruckstuhl, Rutishauser, Rüttimann, Widrig, Zölch

Développement

On constate que, dans les zones marginales des régions de montagne, mais aussi dans les petites exploitations de plaine ayant des revenus analogues à ceux des exploitations de montagne, l'assainissement des logements constitue une lourde charge financière. La loi fédérale sur l'amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne offre à celles-ci la possibilité de rendre la charge financière plus supportable pour l'exploitation. En plaine ou dans les exploitations ayant une production analogue à celle des régions de montagne, des difficultés financières peuvent surgir lorsqu'il devient nécessaire d'assainir des constructions.

Cette importante charge financière pour des familles dont les conditions de vie sont modestes explique pourquoi on renonce souvent à un assainissement qui se justifierait. C'est la raison pour laquelle on voit de plus en plus, surtout en dehors des régions de montagne et dans les agglomérations en ordre dispersé, des maisons paysannes typiques et des bâtiments ruraux d'une certaine valeur qui sont en mauvais état. Il faudrait en l'occurrence que, conformément à l'article 34<sup>sexies</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la constitution fédérale, la Confédération soutienne financièrement les travaux d'assainissement en question.

D'autre part, il est incompréhensible, du point de vue de l'égalité de traitement, que des exploitations de plaine vivant chichement doivent supporter les frais d'assainissement, alors que la loi concernant l'amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne s'applique à celles-ci.

### Rapport du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral, se fondant sur le postulat Schneider-Lucerne, rénovation de logements (86.501), s'est déclaré prêt à étudier les possibilités d'améliorer l'ensemble des textes actuels permettant l'aide à la rénovation de logements dans les exploitations rurales petites et moyennes de plaine.

Or le mandat de la commission d'experts instituée par le département fédéral de l'économie publique pour l'encouragement public de la rénovation de bâtiments anciens englobe également l'examen de la question soulevée.

Cependant, l'état actuel des études ne permet pas encore de s'engager à établir un projet de loi à ce sujet.

### Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

IV. Volume de la construction de logements en Suisse,  
de 1979 à 1987

---

(en milliers de francs)

Année	Constructions	Transformations	Pourcentage de transf.	Total
1979	7'238'978	1'216'307	14,4	8'455'285
1980	9'461'857	1'508'019	13,7	10'969'876
1981	10'392'606	1'685'416	14,0	12'078'022
1982	9'929'534	1'814'308	15,4	11'743'842
1983	10'809'414	2'051'749	16	12'861'163
1984	11'805'154	2'319'696	16,4	14'124'850
1985	11'965'531	2'532'332	17,5	14'497'863
1986	11'936'250	2'727'167	18,6	14'663'417
1987	12'377'132	2'992'764	19,5	15'369'896

Source: Office fédéral de la statistique

V. Equipement (bain ou douche) des logements occupés, par canton, en 1970 et en 1980

Canton	1970		1980		
	Appartement avec bain/douche particulier	bain/douche à usage collectif	Appart. avec bain/douche part.	bain/douche à usage coll.	Appart. sans bain/douche
ZH	84,9	5,8	94,2	3,3	2,5
BE	77,5	1,9	91,4	1,7	6,9
LU	79,3	3,2	92,9	1,9	5,2
UR	64,7	2,8	84,4	2,7	12,9
SZ	67,3	3,8	87,7	3,4	8,9
OW	61,4	2,9	84,8	2,3	12,9
NW	76,4	2,6	91,9	2,0	6,0
GL	63,9	4,2	86,0	2,6	11,4
ZG	83,5	2,6	94,0	2,6	3,4
FR	70,8	1,4	89,2	1,9	8,9
SO	77,2	5,2	92,5	2,3	5,2
BS	84,1	2,9	92,8	2,5	4,7
BL	86,3	3,3	95,4	2,1	2,5
SH	82,7	3,6	94,7	1,8	3,5
AR	57,7	3,5	82,9	3,5	13,6
AI	47,5	2,4	77,1	2,8	20,1
SG	70,5	5,0	90,5	2,4	7,1
GR	74,1	2,5	90,4	1,9	7,7
AG	82,5	4,0	93,4	2,2	4,3
TG	75,9	3,5	91,9	3,1	4,9
TI	84,8	1,1	95,6	1,1	3,3
VD	87,2	1,7	95,4	1,5	3,1
VS	83,8	0,6	94,6	1,3	4,1
NE	76,1	0,2	91,3	2,0	6,7
GE	92,6	0,6	97,1	0,8	2,1
(JU)	-	-	89,8	1,8	8,3
Suisse	80,8	3,1	93,0	2,2	4,8

Source: Office fédéral du logement, Habiter en Suisse, Bulletin du logement, vol. 34, Berne 1985.

Bases légales

- Loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne
- Ordonnance du 13 janvier 1971 relative à la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne
- Bulletin de décembre 1984 de l'Office fédéral du logement concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne
- Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements
- Ordonnance du 30 novembre 1981 relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements
- Bulletin d'avril 1987 de l'Office fédéral du logement concernant la rénovation de logements en propriété
- Arrêté fédéral du 30 juin 1972 instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif
- Städtebauförderungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 27. Juli 1971



Bibliographie

- Office fédéral du logement: Le logement en Suisse, Bulletin du logement, volume 34, Berne 1985
- Commission de recherche pour le logement: Programme de recherche de la commission de recherche pour le logement, CRL, 1988-1991, Bulletin du logement, volume 37, Berne 1988
- Gabathuler, Ch./Wüest, H.: Le marché de la construction en Suisse, risques et possibilités jusqu'en l'an 2000, Zurich 1987
- Gabathuler, Ch./Wüest, H.: Ampleur et contenu de la rénovation de l'habitat, Zurich 1988
- Gerheuser, F.: Vor- und Nachteile der Subjekt- und Objekthilfe, rapport non publié, sur mandat de l'Office fédéral du logement, Berne 1986
- Haari, R.: Das Eigentümerverhalten bei der Erneuerung, mandat de recherche (en cours) de l'Office fédéral du logement
- Institut de recherche sur l'environnement construit, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne: Nos fermes jurassiennes: Quel avenir? Lausanne 1987
- Planconsult: Pronostic du bâtiment pour 1987-1993, Bâle 1987
- Rusterholz, H./Scherer, O.: Des usines aux logements, Bulletin du logement, volume 38, Berne 1988
- Groupement suisse pour la population de montagne: Rapport non publié, sur mandat de l'Office fédéral du logement. Traite de l'introduction des mesures demandées dans le postulat Schnider en vue d'encourager l'assainissement du logement rural, Brugg 1987
- Union suisse pour l'amélioration du logement: Notice sur le fonds de solidarité des coopératives d'habitation