

R A P P O R T

DE LA COMMISSION D'EXPERTS  
POUR L'ENCOURAGEMENT DE L'ACCESSION  
A LA PROPRIETE DE LOGEMENTS

REMIS AU CHEF DU  
DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

DECEMBRE 1979

## TABLE DES MATIERES

	Page
I. Remarques préliminaires	1
1. Mandat	1
2. Coordination avec d'autres commissions	3
3. Contenu du rapport	4
II. Situation	4
III. Buts et conditions	9
IV. Mesures en faveur de l'accession à la propriété	13
1. Mesures appliquées jusqu'à présent	13
2. Centre d'intérêts de l'ensemble des mesures proposées	18
a) Centre d'intérêts: Questions de financement	19
b) Centre d'intérêts: Questions fiscales	23
c) Centre d'intérêts: Questions de construction et de planification	28
V. Exposé des différentes propositions de la commission en fonction de leurs destinataires	30
1. Confédération	30
a) Elargissement de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements	30
b) Mesures dans le cadre de la loi fédérale prévue sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)	40
c) Mesures s'inscrivant dans le cadre de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes	50
d) Autres recommandations à la Confédération	58
2. Cantons / communes	60
a) Centre d'intérêts: Questions de financement	60
b) Centre d'intérêts: Questions fiscales	61
c) Centre d'intérêts: Questions de construction et de planification	67

	Page
3. Privés	70
a) Centre d'intérêts: Questions de financement	71
b) Centre d'intérêts: Questions de construction et de planification	71
 VI. Appendices	 73
1. Statistiques	
2. Comparaison sur le plan international de l'imposition des appartements et des maisons familiales habitées en propre	
3. Catalogue détaillé des recommandations du sous-groupe pour les questions de construction et de planification	
4. Memorandum de l'Office fédéral du logement au sujet de l'encouragement à la propriété	
5. Bibliographie	

## I. Remarques préliminaires

### 1. Mandat

Parallèlement à l'examen de l'activité et de l'organisation de l'Office fédéral du logement, une décision du Département fédéral de l'économie publique a institué, le 20 décembre 1978, différents groupes de travail. Entre autres, conformément au chiffre 2, lettre a, une Commission d'experts pour l'encouragement à l'accès à la propriété de logements a reçu pour tâche d'étudier les moyens de favoriser une meilleure répartition de la propriété d'appartements, et de proposer les mesures jugées opportunes et réalisables par voie de législation et d'exécution.

En application de cette décision, une commission d'experts a été désignée le 7 mars 1979, composée des personnalités suivantes:

Monsieur le conseiller d'Etat F. Masset, directeur des travaux publics du canton de Fribourg, Fribourg (président)

M. W. Bretscher, directeur de la Banque nationale suisse, Berne

M. J.-P. Ding, secrétaire général de la Fédération romande immobilière, Lausanne

Dr. E. Duc, secrétaire de l'Union centrale des associations patronales suisses, Zurich

M. H.P. Götte, secrétaire central de la Fédération suisse des propriétaires, Zurich

Me Th.C. Guggenheim, avocat, directeur de l'Office fédéral du logement, Berne

Dr. B. Horber, secrétaire de l'Union suisse des arts et métiers, Berne

M. P.-M. Ischi, chef du Service financier du logement, Genève

M. Jöhl, chef de l'Office cantonal pour la construction de logements, Zurich

M. B. Kappeler, lic.sc.pol., secrétaire de l'Union syndicale suisse, Berne

Dr. P. Koller, secrétaire de la Conférence suisse de la construction, Zurich

M. H. Krummenacher, directeur de la Caisse d'épargne du district d'Aarwangen, Langenthal

M. H. Landert, président du conseil d'administration de la maison Landert-Motoren AG, Bülach

M. A. Neukomm, secrétaire de la Fondation pour la protection des consommateurs, Berne

M. H. Reinhard, président de la Conférence des architectes et ingénieurs indépendants de Suisse, Hergiswil

Dr. R. Rohr, directeur du Redressement national, Zurich

M. R. Seiler, conseiller national, vice-président de la Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse, Zurich

Me H. Studer, avocat, directeur de la Banque cantonale de Saint-Gall

Dr. H. Walser, administrateur de l'Association suisse de prévoyance sociale privée, Zurich

M. J. Welte, lic.oec.publ., Wetzikon

Dr. A. Wili, président de l'Union de coopératives libérales de construction, Kriens

M. K. Zürcher, secrétaire central de l'Union suisse pour l'amélioration du logement, Saint-Gall

Assesseurs de la Confédération:

Dr. A. Hasler, secrétaire général du Département fédéral de l'économie publique, Berne

M. Schindler, lic.oec., chef de section à l'Administration fédérale des finances, Berne

Dr. M. Studer, adjoint scientifique à l'Administration fédérale des contributions, Berne

Dr. H. Kneubühler, directeur suppléant de l'Office fédéral des questions conjoncturelles, Berne

M. R. Müggler, lic.oec., chef de section à l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, Berne

Dr. P. Richli, adjoint scientifique à la Division de la justice, Berne

Dr. R. Vögeli, vice-directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Berne

Dr. H.-J. Pfitzmann, adjoint scientifique à l'Office fédéral des assurances sociales, Berne

Secrétariat par l'Office fédéral du logement:

Dr. P. Gurtner, Chef de section, Berne

Mme B. Steinlin-Plattner, avocat, Berne

La commission a siégé pour la première fois le 7 mars 1979. Au vu de la complexité des problèmes, on a dégagé les centres principaux d'intérêt et on en a confié l'examen aux trois sous-groupes suivants:

- Groupe 1: Problèmes de financement (présidence: M. H. Studer, avocat)
- Groupe 2: Questions de fiscalité (présidence: Dr R. Rohr)
- Groupe 3: Questions de construction et planification (présidence: Dr A. Wili).

Jusqu'au 19 septembre 1979, la commission plénière et les différents sous-groupes ont siégé 13 fois en tout. Le présent rapport est le fruit de ces délibérations, que la Commission soumet le 17 décembre 1979.

## 2. Coordination avec d'autres commissions

Des travaux de législation en matière de droit fiscal et de droit des assurances sociales se poursuivent actuellement; ils sont déjà très avancés, et certaines de leurs conclusions revêtent une importance capitale pour la constitution de la propriété de logements. C'est pourquoi, il fut décidé, pour des raisons de coordination, de circonscrire préalablement quelques-unes des recommandations-clés qui font l'objet du présent rapport pour permettre aux différents organismes de les étudier en temps opportun. Cela concerne les mesures proposées pour l'encouragement à l'acquisition de logements à l'aide de fonds de la prévoyance professionnelle, ainsi que certaines suggestions en matière de politique fiscale; elles ont été soumises aux instances suivantes:

- Commission du Conseil des Etats pour l'étude de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle
- Comité d'application de l'Ordonnance sur la LPP
- Commission de coordination pour l'élaboration d'une loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes.

### 3. Contenu du rapport

Comme les mesures concernant la politique de la propriété sont appelées à changer une situation donnée en fonction de certains objectifs, on a fait précéder les recommandations d'encouragement proprement dites, qui sont au centre de ce rapport, de quelques considérations sur la situation actuelle dans le domaine de la propriété de logements et sur les raisons du faible pourcentage de logements en propriété; on y a ajouté quelques remarques au sujet des buts et des conditions accessoires de l'encouragement envisagé à la propriété, ainsi qu'un bref commentaire sur l'évolution des mesures d'encouragement prises jusqu'ici et sur les points essentiels des nouvelles mesures d'encouragement. En outre, le rapport contient en annexe des données statistiques, une bibliographie, ainsi que diverses informations.

## II. Situation

Comme les statistiques spécialisées le démontrent<sup>1)</sup>, en 1970, avec son indice d'environ 28 pour cent de logements en propriété, la Suisse manifestait un net retard sur le plan international; et, si l'on considère la structure de la production de logements de ces dix dernières années, il ne faut pas s'attendre à ce que le recensement des logements en 1980 révèle une image plus flatteuse<sup>2)</sup>. Toutefois, il faut se garder d'accorder par trop d'importance à ces données comparatives. Car, d'une part, la forme juridique que revêt la propriété ne saurait être le seul critère d'appréciation du marché du logement. D'autre part, les comparaisons statistiques font souvent oublier que non seulement la pyramide des âges, le niveau et la répartition des revenus ainsi que les manières de vivre divergent sensiblement d'un pays à l'autre, mais encore que les ménages qui accèdent à la propriété dans les différents pays se trouvent en face de conditions générales fort différentes tant en ce qui concerne la structure de l'habitat ou la densité de la population que par rapport aux réglementations institutionnelles

---

1) Cf. Appendice, tableau 1

2) Cf. Appendice, tableau 2

ou aux us et coutumes. Mais un faible pourcentage de logements en propriété n'en demeure pas moins symptomatique d'un certain échec dans un secteur de la politique du logement.

Toutefois, en Suisse, les chiffres varient sensiblement suivant les régions. Ainsi, par exemple, en 1970, le nombre des propriétaires de logements parmi les occupants âgés de plus de 35 ans, représentait 34,8 pour cent pour l'ensemble de la Suisse. Par contre, les cantons d'Appenzell-Rhodes Intérieures et du Valais atteignaient une quote-part de l'ordre de 66,4 et 64,7 pour cent, tandis que Genève et Bâle-Ville n'arrivaient qu'à 11,6 % et 14,4 %.<sup>1)</sup> A cela s'ajoute que de grandes différences existent parmi les propriétaires, quant à l'âge ou la situation sociale, et que ce sont précisément les classes qui auraient le plus grand besoin d'un logement ou d'une maison en propriété, telles les familles jeunes et nombreuses, qui sont sous-représentées.<sup>2)</sup>

Il est réjouissant de constater qu'au cours de l'évolution conjoncturelle et structurelle de ces dernières années, l'accès à la propriété s'est accru, aboutissant ainsi à la réalisation d'un ancien postulat. Ainsi, en 1976, pour la première fois depuis bien longtemps, la part des maisons familiales à l'ensemble de la construction d'habitations a franchi la limite des 20 % pour se fixer à 23,3 %. En 1977 et 1978, les parts respectives furent de l'ordre de 32,4 % et 37,5 %. Pour l'année 1979, il faut s'attendre à un nombre de maisons familiales supérieur à 30 % de l'ensemble des nouveaux logements; toutefois il se dégage déjà une nouvelle tendance à la régression pour l'avenir. Que faut-il en penser?

D'une part, il y a lieu de considérer qu'en mettant un terme à la pénurie généralisée de logements et en créant de véritables marchés d'acheteurs, on a été à même d'accorder une importance accrue aux aspects qualitatifs de la demande. Parmi ceux-ci, il faut mentionner le désir de l'acheteur de disposer à sa guise de l'espace habitable: depuis quelque temps, on voit s'accentuer certains besoins auxquels seule la libre disposition de l'espace habitable permet de donner satisfaction:

---

1) Cf. Appendice, tableau 3

2) Cf. Appendice, tableau 4

ainsi le besoin de se sentir à l'abri, le besoin d'indépendance, de protection contre la promiscuité; en outre, l'envie de choisir et de créer, c'est-à-dire: de se réaliser et de s'identifier. Ces motifs s'ajoutent à l'attrait plutôt traditionnel qu'exercent le gain de prestige, le placement de capitaux, la prévoyance pour la vieillesse ou l'accroissement de confort; s'ils continuent à moyen terme de s'affirmer en nombre, ils pourraient accélérer la tendance à l'accès à la propriété ou à des formes d'habitat qui offrent les avantages de la propriété.

D'autre part, on ne saurait perdre de vue les grandes difficultés qui s'opposent en bien des domaines à une popularisation de la propriété foncière. Mentionnons en bref les causes auxquelles il faut attribuer le nombre relativement faible des propriétaires de logements et leur répartition inégale selon les régions:

- Immigration, par moments très forte, de travailleurs étrangers à faible pouvoir d'achat;
- Réintroduction tardive de la propriété par étages (1965), et transformation peu fréquente d'appartements locatifs en appartements en propriété;
- Degré d'urbanisation élevé et en croissance permanente, ce qui implique, en vertu de lois sur la construction, de plans d'utilisation et des prix de terrain, un pourcentage élevé d'appartements locatifs;
- Très grande disposition à l'investissement dans la construction d'immeubles locatifs - ceci en vertu d'une politique relativement libérale quant à la protection des locataires - ainsi qu'une offre de logements locatifs de qualité élevée et d'un prix relativement intéressant, si on le compare à celui d'un appartement en propriété;
- Le manque de promoteurs pour la construction d'appartements en propriété et de maisons familiales économiques; ce manque s'est fait sentir longtemps sur le marché;
- Dans les immeubles ruraux, régression du nombre des logements par rapport à l'ensemble des logements;

- Carences de la statistique, qui, dans le calcul des pourcentages, ne tient pas compte des résidences secondaires, que leurs propriétaires n'occupent que temporairement;
- Limitations des crédits durant les années soixante et début des années septante, ainsi que les prescriptions de dépôts relatives aux institutions de prévoyance défavorable à la propriété;
- Coûts la plupart du temps très élevés de l'acquisition de la propriété, en comparaison de la capacité de paiement; renchérissement des prix de terrain et de construction qui a dépassé durant un certain temps la progression des revenus;
- Efforts de rationalisation favorisant les appartements locatifs; les anciennes mesures d'encouragement à la construction ne touchaient que les appartements locatifs;
- Entraves fiscales: en particulier celles qui touchent l'imposition de la valeur locative en propre, et celles qui touchent la vente et le rachat d'un appartement;
- Carence des politiques communales en matières foncière et immobilière, et imposition de règlements de construction et de plans de zones qui détournent de l'envie d'être propriétaire;
- Chez les moyens et les petits épargnants, attitude plutôt favorable à l'épargne par comptes ou autres placements de fortune, et plutôt méfiante à l'égard de l'investissement dans les biens réels;
- Connaissance insuffisante des questions juridiques et des questions de procédure dans le commerce immobilier; manque d'une vue d'ensemble sur l'offre dans le domaine foncier et immobilier;
- La campagne offre encore de plus grandes possibilités d'épargne, de plus nombreuses possibilités d'autofinancement, ainsi qu'un pourcentage relativement élevé d'immeubles anciens et, par conséquent, d'habitations bon marché;
- Préférences individuelles divergentes dans la demande en espace habitable, à la différence de ce qui se passe à l'étranger (sauvegarde de la mobilité; le logement en propriété offre moins de prestige; on est moins disposé à se priver, etc.);

- Instrumentarium d'encouragement à l'accès à la propriété nettement moins développé que ceux dont disposent les pays étrangers. A ce propos, rappelons simplement les primes d'épargne et les primes de construction de logements, les allègements fiscaux et l'exonération du loyer propre que connaissent de nombreux pays, ainsi que les exonérations de taxes, les remises d'impôts fonciers et autres allègements fiscaux, durant la période de construction. Mentionnons en outre les assurances hypothécaires, les subventions individuelles aux acquéreurs de logements en propriété, les primes particulières octroyées aux premiers acquéreurs, les taux d'intérêts privilégiés sur les hypothèques et les prêts, ainsi que la vente systématique d'appartements locatifs subventionnés par l'Etat, etc.

Plusieurs des critères précités permettent d'expliquer le faible pourcentage de propriétaires, mais ils ne constituent le faible pourcentage de propriétaires, mais ils ne constituent pas en principe un obstacle au futur relèvement du taux des propriétaires, par le fait qu'ils peuvent être rectifiés. En revanche, il est d'autres causes, telles par exemple que le processus d'urbanisation et que le relèvement des coûts consécutifs, qui, même à l'avenir, auront tendance à s'opposer à la popularisation de la propriété, et qui ne sauraient être neutralisées par des mesures d'encouragement même renforcées ou, si elles l'étaient tant soit peu, ce serait avec l'aide de puissants moyens publics.

En plus, on ne saurait oublier le fait que le sol qu'il est question de répartir en vertu du principe de l'encouragement de l'accès à la propriété, est déjà propriété ferme et légale de quelqu'un. De ce fait, la protection de la propriété et l'encouragement à la propriété peuvent aisément entrer en contradiction; l'existence de ce danger nécessite une distinction claire entre ce qui peut devenir objet d'encouragement et les intérêts qui doivent être défendus.

A partir de ce que l'on connaît actuellement, on ne saurait déterminer avec précision l'efficacité que peuvent renfermer chacun des différents facteurs d'influence. Toutefois, de la masse des explications plausibles, il est aisé de dégager certains points principaux qu'en

vue de la suite nous précisons dans les thèses suivantes:

- (a) Au vu de la situation actuelle dans le domaine des coûts et des revenus, il s'avèrerait tout à fait possible d'accroître l'accession à la propriété, mais en engageant des moyens financiers considérables. Les subventions, les prestations de garantie et les allègements fiscaux se heurtent pourtant fréquemment aux limites de la politique financière. C'est pourquoi, l'utilisation d'autres ressources, telles que l'épargne forcée par ex., est d'autant plus souhaitable.
- (b) En vertu de l'importance simplement marginale que revêt la nouvelle production, tout encouragement à l'accès à la propriété devra intégrer à son projet l'ensemble des habitations déjà existantes.
- (c) Etant donnée l'ampleur des mesures à prendre en politique fiscale, la Confédération doit pouvoir s'appuyer sur les Cantons et les Communes pour réaliser son projet d'encouragement à la formation de la propriété.
- (d) Dans la mesure où il doit s'appliquer aux espaces urbains et être profitable aux couches économiquement plus faibles de la population, l'encouragement à l'accès à la propriété présuppose des innovations dans les domaines de la planification, de l'administration, de l'aménagement, de la construction, du droit et du financement.
- (e) Parmi les formes d'encouragement, les plus aisément réalisables seront celles que rendra possibles la suppression des obstacles étatiques.
- (f) Enfin, tous les ménages ne recherchent pas le logement en propriété, et il ne sera jamais possible de le proposer à tous les ménages.

### III. Buts et conditions

En invitant la Commission à proposer des mesures destinées à favoriser l'accession à la propriété, les autorités ont manifesté qu'elles souhaitaient atteindre, pour leur part, l'objectif envisagé. C'est pourquoi la Commission a renoncé à discuter le bien-fondé d'un tel objectif; cependant, elle considère qu'on ne saurait accorder à l'encouragement à l'accession à la propriété une priorité absolue à l'égard d'autres objectifs de la politique sociale et de la politique du logement. Elle est consciente des inconvénients qui peuvent découler d'une politique de l'encouragement à la propriété, tels que l'éparpillement

de l'habitat, la destruction de la campagne, la consommation accrue d'énergie, les entraves à la mobilité, l'endettement excessif des différents propriétaires, de même que l'abandon de la construction d'immeubles à loyers modérés. Cela ne contraint toutefois pas d'abandonner l'objectif, mais à réaliser des formes d'habitat, des conditions de marché, des structures de résidence, qui, en tant que mesures de flanquement de l'instrument d'encouragement, sont à même d'en neutraliser les éventuels effets négatifs.

La propriété privée constitue un élément central de notre système social et de notre ordre juridique. La propriété privée réduit la dépendance sociale et protège de la débite et du renchérissement des loyers. Elle permet dans la vieillesse de demeurer dans le milieu auquel on est habitué, et elle garantit en quelque sorte une valeur permanente aux biens et, de ce fait, la plus grande autonomie possible aux habitants. C'est pourquoi, en dépit de certaines concurrences d'objectifs dans le domaine économique et social et dans celui de l'aménagement, il y a lieu d'encourager systématiquement la propriété du logement pour des raisons de politique sociale et étatique. Ceci d'autant plus que l'accroissement du nombre des propriétaires entraîne des avantages qui profitent à l'ensemble de la société, tels, par exemple, que la réduction des situations de conflit, l'utilisation plus soignée des biens immobiliers, l'effet indirect de stabilisation des prix sur le marché locatif produit par l'alternative qu'offre le marché du logement en propriété, ainsi que l'économie relative des moyens publics d'encouragement résultant du fait que l'acheteur de logement est en général disposé à supporter des frais de logement plus élevés.

Mais cette disposition de principe à encourager l'accès à la propriété ne suffit pas à résoudre le problème. Il y a donc lieu de préciser quels sont les cercles qu'il peut concerner, à quels objets l'encouragement doit s'appliquer et quels moyens financiers il est possible ou souhaitable d'engager.

A ce propos, remarquons tout d'abord que l'encouragement systématique au moyen de prestations à fonds perdu doit se concentrer sur les milieux

qui seraient incapables d'accéder à la propriété par leurs propres moyens. En effet, l'encouragement étatique peut perdre son sens et dégénérer en autosubventionnement s'il affecte de très larges couches de la population. Ceci est valable pour toutes les mesures de politique de répartition, c'est-à-dire celles qui affectent certains groupes de personnes. En revanche, si c'est un objectif politique d'allocation qui est au premier plan, et avec lui l'encouragement à la propriété de logements, le cercle des ayants droit ne joue qu'un rôle secondaire, ce qui est important pour l'appréciation des allègements fiscaux.

Remarquons ensuite qu'il faut s'en tenir au critère de l'utilisation personnelle (du logement). L'accession à la propriété de logements occupés par des tiers équivaut à un simple placement de capitaux, et, à ce titre, on ne saurait revendiquer d'autres facilités que celles que l'Etat accorde en général à la constitution de la fortune privée; sinon ce genre d'allocations entraînerait une désagrégation des structures économiques de la fortune, qu'aucun mandat de politique sociale ne justifie réellement. Ainsi, dans les cas où l'accession à la propriété de logements ne constitue qu'un placement de capitaux, il faut renoncer aux subventions publiques. Des difficultés de démarcation peuvent surgir: dans les cas d'acquisition de certificats immobiliers, de certificats de participation auxquels sont assortis certains droits d'usage exceptionnel, de logements acquis en prévision de la mise à la retraite, ainsi que dans les cas de copropriété permettant l'usage exceptionnel, ou de droits d'habitation, de location ou d'usage à long terme.

Remarquons enfin qu'à propos du coût direct de l'encouragement, les autorités ont imposé d'étroites limites à la Commission, en ce sens qu'il ne doit pas dépasser le budget annuel disponible actuellement en application de la Loi sur la construction et l'accession à la propriété de logements. Ainsi, il importe d'autant plus de rechercher des solutions de financement qui impliquent la mobilisation de fonds destinés à la prévoyance et l'octroi d'allègements fiscaux raisonnables, ce qui ne saurait rester sans influence sur la délimitation socio-économique du groupe des bénéficiaires. Ainsi, compte tenu des impératifs finan-

ciers, il serait judicieux - lorsqu'il s'agira de fixer les objets méritant l'encouragement - d'orienter plus délibérément les mesures d'encouragement sur les logements plus anciens - et souvent meilleur marché - parce qu'ainsi, à partir de ressources données, les effets d'une politique d'encouragement à la propriété pourraient se répercuter sur un plus grand nombre de ménages.

Compte tenu de ce qui vient d'être brièvement exposé et des données financières préalables, la Commission a décidé de retenir les objectifs et les conditions suivants comme base pour l'élaboration de propositions concrètes de mesures d'encouragement:

- (a) Ce qui est au premier chef objet de l'encouragement public, c'est la propriété du logement habité en propre; celui-ci peut prendre les formes suivantes: maison familiale, appartement en propriété, appartement habité en propre par le propriétaire d'un immeuble, appartement dans une ferme, appartement dans un immeuble destiné simultanément à l'habitation et à l'industrie. Mais il ne faut pas exclure à priori du droit à l'encouragement d'autres formes juridiques de propriété, dans la mesure où elles ne servent pas simplement à l'accroissement de la fortune. En outre, la location de logements en propriété doit être autorisée en cas de non-utilisation temporaire. Ceci vaut également pour l'acquisition d'un logement en prévision de la vieillesse, une limite de 2 à 3 ans paraissant justifiée.
- (b) Comme on tient à accroître le nombre des propriétaires, il faut encourager principalement celui qui devient propriétaire de logement pour la première fois ou qui le redevient. Dans les cas de rigueur, lorsque le propriétaire est sur le point de perdre sa propriété, les prestations des pouvoirs publics devraient pouvoir être revendiquées, à titre rétroactif, également pour maintenir la propriété d'un logement dont on est actuellement propriétaire.
- (c) Dans tous les cas, le bénéficiaire de l'aide publique doit disposer de moyens propres correspondant à 10 pour cent du prix de revient ou du prix d'achat. Ce montant peut être fourni, selon les cas individuels, par l'engagement ou la mise en gage d'un capital épargné en prévoyance de la vieillesse.
- (d) Contrairement à certaines propositions de radiation émanant d'une minorité de la Commission, il ne faut pas exclure des mesures d'encouragement à la propriété les prestations à fonds perdu déjà existantes. En établissant des limites de revenus et de prix de construction, on s'assure que l'aide se concentrera sur les groupes économiquement plus faibles de la population et sur l'achat de logements à prix modérés.

En revanche, selon l'avis de la majorité, les allégements fiscaux en général ne doivent pas être soumis à des limitations portant sur le revenu et sur les frais de construction; toutefois il est permis de concevoir certaines gradations dans les allégements.

- (e) La Commission prend acte de l'exigence formulée par les autorités, à savoir que, de la stimulation accrue de la propriété de logements, ne devront pas s'ensuivre de nouvelles dépenses pour la Confédération. Les nouvelles stimulations financières doivent être produites au premier chef au moyen d'allégements fiscaux et par la libération des capitaux de l'épargne forcée que constitue la prévoyance.
- (f) L'encouragement direct à l'accession à la propriété qu'accorde la Confédération doit être surtout élargi dans le cadre de l'actuelle Loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Ceci peut entraîner une révision de la loi, toutefois pour gagner du temps, il est judicieux de procéder déjà par voie d'ordonnance à certaines améliorations, avant de modifier la loi.

#### IV. Mesures en faveur de l'accession à la propriété

##### 1. Mesures appliquées jusqu'à présent

Entre la situation actuelle et les objectifs politiques, il existe un fossé qu'il importe de combler à l'aide de mesures appropriées. Considérant ce qui a été dit plus haut, il apparaît, qu'en raison de l'étroite interdépendance des séries de problèmes liés à l'encouragement à la propriété, seul un instrument nuancé peut aboutir à des résultats palpables, car il doit être à même de réaliser des réformes affectant le droit qui régit la construction et la planification, l'organisation foncière, le droit fiscal et économique, les structures de financement, les conceptions et les formes de l'habitat et de la propriété, ainsi que d'autres éléments. Les conceptions idéales ont peu de chances d'être réalisées. La tâche de la politique, d'encouragement à la propriété, c'est de s'approcher pas à pas et d'une manière toute pragmatique des objectifs que l'on a reconnus valables au terme de l'examen le plus approfondi des diverses implications réciproques.

En Suisse, on a déjà pris de nombreuses initiatives en vue d'encourager la propriété. Depuis le début des années soixante, devant les seules Chambres fédérales, ce ne sont pas moins de 17 postulats et motions qui ont été déposés en vue de l'encouragement à la propriété; certains d'entre eux étaient liés à des initiatives générales touchant la politique de l'épargne et de la fortune<sup>1)</sup>. Ainsi:

- 1962 Postulat Stadlin concernant l'encouragement à l'épargne; et mesures visant à favoriser la propriété de logements
- 1962 Postulat Schürmann concernant l'allégement fiscal de l'épargne, en vue de la constitution de biens
- 1963 Postulat Etter concernant l'encouragement de l'épargne
- 1964 Postulat Jacottet concernant des mesures fiscales pour encourager l'épargne
- 1964 Postulat Clerc concernant des mesures fiscales pour encourager l'épargne
- 1967 Postulat Raissig concernant l'acquisition de la propriété à l'aide de dispositions fédérales
- 1970 Postulat Gugerli concernant la propriété immobilière et par étages
- 1970 Postulat Schalcher concernant la concentration de la propriété foncière
- 1971 Motion von Arx concernant la propriété immobilière et par étages
- 1972 Motion Flubacher concernant les maisons individuelles et les appartements en propriété
- 1973 Interpellation Jaeger concernant la construction d'appartements en propriété bon marché
- 1974 Motion Grünig concernant la révision partielle de la Constitution, visant à répartir largement la propriété foncière

---

1) Cf. aussi le rapport de la commission d'experts pour promouvoir l'épargne, destiné au Chef du Département fédéral des finances et des douanes, Berne 1965

- 1978 Motion Seiler concernant la révision des limites de revenu fixées dans l'ordonnance relative à WEG (encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements)
- 1979 Motion du groupe radical-démocratique, concernant la définition d'une politique de l'accession à la propriété

Parallèlement à cette activité parlementaire, les cantons eux-mêmes, les communes et même certains milieux privés n'ont pas manqué de lancer des initiatives tendant à l'encouragement de la propriété de logements. A ce titre, rappelons les interventions des communes en politique foncière, les allègements fiscaux pour les placements destinés à la construction, la modération dans les ré-estimations de la valeur officielle des immeubles, les modèles spéciaux de financement proposés par les banques et les assurances, les offices d'information, l'encouragement à la propriété de coopératives, les modèles de leasing, les propositions de schémas de l'aide étatique émanant de fondations privées et d'associations d'encouragement, les lotissements-modèles, les recommandations et les projets-pilotes proposés par certains employeurs et par les associations patronales.<sup>1)</sup>

Au niveau fédéral, le peuple et les cantons ont accepté, le 5.3.1972, l'article constitutionnel 34sexies sur l'encouragement de la construction de logements et l'accès à la propriété d'un logement ou d'une maison et le 3.12.1972 l'article 34quater sur l'encouragement de la prévoyance personnelle, plus particulièrement par des mesures de politique fiscale et de la propriété. D'où l'entrée en vigueur, le 4 octobre 1974, de la Loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logement. Le principe qu'elle entérine s'appuie sur le fait que l'acquisition d'une propriété peut être entravée principalement par l'absence de capitaux propres et/ou par les charges trop lourdes qu'un endettement excessif entraîne pour le propriétaire. Le but de la politique de l'encouragement est donc de faciliter l'obtention de capitaux étrangers grâce au cautionnement des hypothèques de rang inférieur jusqu'à concurrence de 90 pour cent du prix de revient, ainsi que de contribuer à un

---

1) Cf. liste en appendice

allégement des charges du propriétaire à l'aide d'avances remboursables (abaissement de base) et de prestations à fonds perdu (abaissement supplémentaire des loyers), l'accent principal étant mis sur la réduction des charges initiales. Simultanément, par l'aide spéciale accordée aux organisations d'intérêt public, on cherchera à gagner davantage de promoteurs pour la construction d'appartements et de maisons familiales en propriété à des prix modérés.

Jusqu'à présent, dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, l'achat d'environ 1'500 appartements et maisons familiales a été facilité, ce qui représente 22 pour cent du volume total d'encouragement. A cette occasion, il est apparu que le système de réduction des loyers conçu pour la construction de logements d'intérêt public n'est que partiellement approprié à l'encouragement à l'acquisition d'appartements et de maisons familiales. Ceci tient moins au système en soi qu'au fait que la situation juridique et économique du locataire se distingue sensiblement de celle du propriétaire, de telle sorte que le mécanisme d'abaissement des prix prévu pour les appartements locatifs manifeste presque inévitablement certaines carences lorsqu'on l'applique à la propriété. Ainsi, au vu des expériences faites, le Conseil fédéral a décidé, par une modification d'ordonnance datant du 25 janvier 1978, d'accroître l'attractivité de l'encouragement à la propriété en renonçant au couplage obligatoire de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire des loyers, et en libéralisant les interdictions de changement d'affectation et d'aliénation. Une brochure de l'appendice du présent rapport présente les détails de l'actuel système d'encouragement. Mais ce qui importe, c'est le fait que l'acquéreur d'un logement peut décider lui-même, en considération de sa situation personnelle de revenus, de fortune et de ses espérances de salaire, de quelle forme d'aide fédérale il entend bénéficier, c'est-à-dire s'il veut revendiquer l'abaissement de base et l'abaissement supplémentaire des loyers ou le seul abaissement de base.

## REVENUS

		élevés	faibles
FORTUNE	élevée	ne nécessite aucune aide fédérale	abaissement supplémentaire et abaissement de base
	faible	cautionnement fédéral couplé avec l'abaissement de base	cautionnement fédéral couplé avec l'abaissement de base et l'abaissement supplémentaire

Pour promouvoir une plus large répartition de la propriété, les armes dont dispose la loi encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements sont évidemment trop peu efficaces. Le changement d'ordonnance précité n'a pas non plus produit l'effet souhaité, du fait que le Conseil fédéral a omis de relever la limite de revenus des bénéficiaires d'abaissements supplémentaires des loyers au niveau requis pour le bon fonctionnement de l'innovation. Dans ce cas, ce sont des considérations financières qui l'ont emporté. Dans le cadre de recherches sur les conditions de logements, l'Office fédéral du logement s'est occupé depuis un certain temps déjà de donner de nouvelles impulsions à l'encouragement à la propriété à l'aide de mesures qui entraînent moins de dépenses. Actuellement, on élabore des modèles de transformation de logements locatifs en logements en propriété, et l'on étudie les facteurs économiques déterminants pour la formation de la propriété d'appartements. Deux autres études sont consacrées à la collaboration des occupants aux travaux de planification, de construction, d'administration et de transformation d'appartements et de maisons familiales, ainsi qu'à des règlements prévoyant des options pour l'utilisation et la gestion d'immeubles communautaires. En outre, on a examiné des projets prévoyant de nouvelles modalités de financement et l'on a

étudié des modèles de financement de construction de logements qui doivent réduire les différences entre les logements anciens et les nouveaux et réduire les fluctuations indésirables des prix des loyers et de la demande de construction, et, grâce à des charges initiales modiques, favoriser l'acquisition d'appartements et de maisons familiales. Un autre travail a été consacré à l'analyse et à l'appréciation des effets fiscaux sur la répartition de la propriété de logements ou de maisons familiales; enfin, on a étudié les moyens grâce auxquels les ressources du deuxième pilier accumulées dans le cadre de la prévoyance sociale pourraient être mises plus efficacement au service de l'encouragement à la propriété. C'est pendant que ces travaux étaient en cours que fut désignée la Commission d'experts pour l'encouragement à la propriété. Dans la mesure où ils étaient utilisables, les résultats de ces diverses études ont été intégrés aux recommandations que la Commission d'experts formule ici.

## 2. Centre d'intérêts de l'ensemble des mesures proposées

Comme toute mesure nécessite un agent responsable, les recommandations de la Commission sont disposées dans le présent chapitre selon les cercles de leurs destinataires et commentées au fur et à mesure. Une telle répartition n'était pas possible d'emblée. On a commencé par dresser l'inventaire des mesures possibles, en fonction de l'analyse de la situation, on les a groupées par centres d'intérêts, puis on les a soumises à l'examen des trois groupes de travail créés à la suite de ce premier classement par centres d'intérêts: questions de financement, questions fiscales, questions de planification et de construction. Ensuite, au cours des discussions, on a éliminé les propositions incompatibles avec les objectifs généraux et les conditions données, ou celles qui, pour d'autres raisons, se sont révélées inopportunes.

Pour faciliter la vue d'ensemble, nous commencerons par caractériser brièvement les différents centres d'intérêts, nous donnerons un aperçu des propositions les plus importantes et nous montrerons leur liaison avec les travaux de législation actuellement en cours. Toute-

fois, la concentration sur ces trois centres d'intérêts n'épuise pas toutes les possibilités d'intervention. Mais allonger davantage un catalogue de mesures suffisamment volumineux en soi n'aboutirait qu'à un éparpillement inutile. Bornons-nous à signaler, dans le sens d'une recommandation de caractère général, que c'est la lutte contre l'inflation qui doit animer la constitution de toute fortune, même si, à ce sujet, les intérêts des futurs propriétaires de logements ne convergent pas automatiquement avec ceux des propriétaires déjà établis.

a) Centre d'intérêts: Questions de financement

Il faut dire premièrement que le marché suisse des capitaux permet un financement satisfaisant et efficace de la construction de logements. Il ne peut donc s'agir, si l'on recherche des possibilités alternatives de financement, d'intéresser les acheteurs traditionnels à de nouvelles solutions. Dans le cadre de l'encouragement de la propriété, la question qui se pose est bien plus celle d'élargir le cercle des bénéficiaires de crédit au moyen de variantes à certaines modalités, et par là même de faciliter l'accès à la propriété à un nombre supplémentaire de personnes.

Il s'agit donc de savoir si l'initiative privée et les innovations législatives permettent de trouver des solutions qui complètent, sans les remplacer, les possibilités existant actuellement. Ceci implique que, par rapport à certaines conséquences qui sont liées au système, elles se distinguent positivement des modes actuels de financement; l'influence exercée sur les paramètres suivants jouant un rôle primordial:

- Charge initiale après l'acquisition
- pourcentage des moyens propres
- coût du loyer du capital; son évolution
- probabilité de fluctuation de l'intérêt du capital
- obligations d'amortissement

Grâce à l'étude sur les modèles de financement,<sup>1)</sup> la Commission a pu disposer d'une base de décision contenant deux catégories de propositions utiles: d'une part, des modèles d'encouragement à l'accession à la propriété de logements à l'aide des ressources de la prévoyance professionnelle, qui seraient immédiatement réalisables, sur la base du projet LPP du Conseil national; d'autre part, des modèles intitulés "d'emprunt", qui tiennent davantage compte de la longue durée effective de la dette hypothécaire et qui visent à assumer le financement du logement au moyen d'emprunts à intérêts fixes et cotés en bourse. Ainsi, le risque lié à l'investissement serait réduit et l'acquisition de logements facilitée dans les périodes où les taux d'intérêts sont faibles. D'ailleurs des problèmes de conversion pourraient surgir, si la durée des obligations ne pouvait atteindre celle qu'on accorde nécessairement à l'amortissement des hypothèques. Mais on ne saurait allonger sensiblement la durée de papiers-valeurs sans y associer de nouvelles conditions. C'est pourquoi, parmi les modèles d'emprunts proposés, on trouve aussi des exemples tenant compte de l'endettement réel (emprunts indexés) ou présentant partiellement des taux d'intérêts variables.

L'étude démontre qu'il n'existe pas qu'un seul type de solution optimale. Mais seule la prise en considération des préférences et des exigences diverses des débiteurs et des créanciers peut permettre de décider quelles conditions sont les plus appropriées à tel cas particulier. Toutefois la Commission demeure convaincue que l'élaboration de modèles supplémentaires de financement peut favoriser l'encouragement à l'accession à la propriété, et à cet effet, l'étude en question offre une foule de suggestions précieuses.<sup>2)</sup> Cependant, en Suisse, le financement de la construction de logements est en principe affaire de l'économie privée, à laquelle il appartient de développer de nouvelles formes pour l'octroi de crédits. A ce propos, il faut créer des conditions-

---

1) J. Welte, Alternative Finanzierungsmodelle als Mittel zur Streuung von Wohnungs- und Hauseigentum, rapport de recherche effectué sur mandat de l'Office fédéral du logement, Berne, 1979.

2) Sur recommandation de la commission, l'étude sera publiée comme 15e volume du Bulletin du logement.

cadres qui permettent au marché de réaliser de nouveaux mécanismes. C'est pourquoi il serait souhaitable que les prescriptions légales n'entravent pas les éventuelles initiatives allant dans ce sens. Nous faisons allusion ici aux obstacles contenus dans les arrêtés en vigueur concernant l'encouragement à la propriété, autant qu'à l'insécurité qui se fait sentir quant au maintien des "articles sur l'encouragement à la propriété" dans le cadre de la LPP.

Les choses étant ce qu'on vient de rappeler, les délibérations du groupe responsable des questions de financement se sont concentrées sur les deux thèmes suivants:

- (1) Elargissement de l'aide fédérale, de manière à la rendre plus attrayante, dans le cadre de l'actuelle loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements.
- (2) Encouragement à la propriété de logements à l'aide des ressources de la prévoyance professionnelle vieillesse.

Dans le premier cas, on insiste spécialement sur la suppression des contrôles administratifs, on propose une nouvelle réglementation de l'octroi du cautionnement, une application plus souple des prêts fédéraux (abaissement de base) en perspective de la réalisation de nouveaux modèles de financement.

Dans le second cas, on examine les questions suivantes: A propos de l'encouragement effectué au moyen des ressources de la prévoyance professionnelle, faut-il s'en tenir à la version de la loi fédérale sur la prévoyance sociale qui a été approuvée par le Conseil national? Faut-il maintenir le droit des assurés à l'octroi de prestations de la part des institutions de prévoyance? Dans quelle mesure est-il souhaitable que soient élaborées des prescriptions générales de placement concernant l'investissement de fonds pour encourager l'accession à la propriété de logements? En principe, les deux dernières questions ont reçu des réponses positives. Il y a lieu toutefois d'élaborer des

solutions qui soient supportables pour les institutions de prévoyance et qui ne compromettent pas l'objectif premier de la prévoyance. C'est pourquoi la commission estime nécessaire d'assouplir sensiblement les formules adoptées par le Conseil national. Dans ce but, elle a soumis à la commission du Conseil des Etats pour l'étude de la LPP des propositions qui sont contenues ici, et les a expliquées dans le cadre d'une séance d'information.

Etant donné que dans notre pays aussi, il est de plus en plus question d'instruments d'encouragement à caractère optionnel tels que caisses d'épargne pour la construction, primes de maisons familiales ainsi que secours au premier acquéreur ou autres modèles, la retenue manifestée à l'égard de la recommandation de nouvelles mesures dans le domaine financier peut paraître étonnante. La commission se rend parfaitement compte, par ailleurs, qu'il est possible de lancer de nouvelles impulsions à la formation de la propriété de logements grâce à l'accroissement des prestations étatiques à fonds perdu, sous une forme quelconque; c'est pourquoi elle a tenu à s'informer en détail sur les modèles qui existent déjà tant chez nous qu'à l'étranger. Cependant, conformément aux conditions cadres qu'elles a acceptées, et qui interdisent l'engagement de ressources financières supplémentaires de la part de la Confédération pour encourager l'accession à la propriété, la commission ne saurait recommander, pour de simples raisons financières, l'introduction de semblables mesures d'encouragement. En revanche, il n'est pas exclu que les cantons soient invités à octroyer de semblables prestations supplémentaires. Toutefois, après avoir considéré les avantages de fortune qui, avec le temps et dans la plupart des cas, résultent de la propriété de logements, les avis de la commission sont demeurés partagés, même au sujet de l'éventuelle intervention des cantons. Pour ne citer que quelques exemples, rappelons que le système des caisses d'épargne pour la construction selon le modèle allemand apparaît superflu si l'on tient compte de la capacité de nos marchés hypothécaires, et même impensable, par suite

de la diversité des données institutionnelles. Les primes d'épargne pour la construction manifestent les carences inhérentes à l'épargne en période d'inflation, et, pour cette raison, lorsque l'offre d'épargne est suffisante, et si l'on tient compte des avantages qu'offre l'achat d'une maison effectué assez tôt, elles ne devraient pas supplanter les secours publics octroyés actuellement pour l'amortissement. En outre, elles n'aboutissent souvent qu'à détourner l'épargne bancaire existante. Les expériences mêmes réalisées dans le cadre des actuels systèmes de primes suisses sont plutôt négatives, et il convient, pour finir, de remarquer que l'octroi de primes d'épargne à la construction entraîne des dépenses administratives considérables, de telle sorte que, pour assurer une aide directe, on aurait meilleur temps de renoncer, par exemple, à prélever les droits de mutation. Rappelons enfin que, parmi les mesures fiscales, on propose d'accorder un avantage à l'épargne destinée à l'acquisition de logements, ce qui devrait suffire à stimuler l'épargne d'une manière générale.

b) Centre d'intérêts: questions fiscales

Les mesures d'encouragement dans le domaine fiscal touchent à la souveraineté des cantons; ainsi, pour de nombreuses tentatives de réformes, il faut s'en tenir à de simples recommandations. Toutefois, de nombreux travaux de législation sont actuellement en cours dans le domaine de l'harmonisation fiscale et de la prévoyance professionnelle, ce qui permet d'espérer que, sur le plan fédéral, à côté du droit fiscal de la Défense nationale, d'autres principes permettront bientôt de réaliser et de lancer certaines stimulations concrètes dans l'ordre fiscal. Les propositions émises dans ce sens par la commission ont été soumises en temps voulu aux groupes d'experts compétent; à cet effet, à propos de certains aspects de l'harmonisation fiscale, on a pu se contenter de réitérer l'appui accordé aux suggestions qui ont déjà été formulées par le "groupe de travail pour les mesures fiscales" de l'Office fédéral pour les questions de conjoncture.

Comme il s'agissait de supprimer dans le plus grand nombre de domaines les barrières fiscales qui entravaient l'accession à la propriété, la portée des différentes propositions de réforme varie sensiblement d'un cas à l'autre. Elles touchent surtout les domaines suivants:

- (1) Reconnaissance de l'épargne visant à la propriété de logements comme forme de prévoyance privilégiée sur le plan fiscal (LPP)
- (2) Limitation de l'imposition de la valeur locative (Impôt pour la défense nationale, loi sur l'harmonisation fiscale)
- (3) Reconnaissance de l'acquisition de remplacement comme motif de sursis fiscal pour l'impôt sur le gain foncier (loi sur l'harmonisation fiscale)
- (4) Reconnaissance de la valeur de rendement comme base de l'imposition de la fortune (loi sur l'harmonisation fiscale)
- (5) Réduction des droits de mutation lors de l'achat de logements à habiter en propre (recommandation à l'intention des cantons)
- (6) Octroi plus généreux de défalcation des frais d'entretien, et sursis de l'impôt sur le bénéfice foncier, lors de la transformation de logements locatifs en logements en propriété (recommandations à l'intention des cantons).

En plus de ces thèmes principaux, on a discuté quelques questions touchant les effets spécifiques des impôts accessoires sur la propriété ainsi que les charges fiscales des sociétés coopératives de cautionnement. En outre, on a effectué une enquête rapide sur l'imposition des logements et des maisons familiales habités en propre dans quelques pays d'Europe, dont les résultats sont consignés synoptiquement à l'appendice II. Compte tenu de toute la prudence qui est de mise dans l'interprétation, il résulte que la Suisse fait mauvaise figure dans l'imposition des logements en propriété et que, tout au moins, elle connaît un nombre excessif de facteurs fiscaux. Cette impression se confirme si l'on tient compte du fait que de nombreux pays accordent de sensibles primes fiscales, par exemple, pour l'épargne destinée

à la construction. Cela ne signifie pourtant pas qu'avec les allégements prévus notre pays s'apprête à donner un exemple notable d'injustice en matière fiscale. Mais la résistance aux mesures fiscales d'encouragement s'est déjà manifestée et se poursuivra fermement. On fait surtout valoir des arguments d'ordre financier, administratif, ou fondés sur le système fiscal; les allégements fiscaux risqueraient d'avoir surtout un effet régressif, ils établiraient une inégalité entre propriétaires et locataires, et ils favoriseraient non seulement l'acquisition, mais encore d'une façon générale la possession d'un logement.

Il ne s'agit pas ici de minimiser ces arguments. En contre-partie, il faut constater qu'ils sont surtout avancés dans le contexte de l'encouragement à l'accession à la propriété, et que dans les autres domaines ils provoquent moins d'inquiétude.

Le droit fiscal en vigueur constitue dans certains secteurs un obstacle à la mobilité et à la propriété. Ainsi, par exemple, lorsqu'on réclame pour le propriétaire un sursis fiscal par suite d'un changement de domicile, il n'est pas question de vouloir surcharger le droit fiscal d'éléments nouveaux et étrangers au système, mais simplement de remplacer par une meilleure solution une situation économiquement et socialement insatisfaisante. Il n'existe pas de système fiscal neutre sur le plan économique ou social. La systématique du droit fiscal vers laquelle on tend repose sur des principes qui ne permettront jamais de construire un système logique, libéré de toute contradiction. C'est pourquoi, il convient d'utiliser les arguments fiscaux avec beaucoup de prudence et de ne pas les ériger en dogmes absolus.

En ce qui concerne l'effet régressif des allégements fiscaux, il est bien vrai que seul peut profiter de telles mesures celui qui, étant donné son revenu, est astreint à payer des impôts. En plus, le propriétaire à revenus plus élevés en tirera davantage profit, tout au moins en montants absolus, si les possibilités de défalca-tion demeurent linéaires dans un tarif d'impôt progressif. Certains rappelleront les prestations fiscales suffisamment

élevées de ces groupes de contribuables et insisteront sur les effets proportionnels des allégements fiscaux, qui, à leur tour, produisent un tableau plus positif et plus favorable aux contribuables de revenus plus faibles. On ne discutera pas ici de la préférence à accorder à telle ou telle interprétation. Plus important est le fait que, pour maintenir une différenciation des objectifs, le catalogue des mesures d'encouragement à recommander ne se borne pas aux seules mesures fiscales, mais qu'il prévoit aussi des interventions précises en faveur des contribuables de revenus inférieurs. Comme c'est le cas dans de nombreux pays, pour permettre aux réductions fiscales de mieux atteindre leur but, on pourrait en fin de compte concevoir un échelonnement des taux de réduction qui varieraient en fonction des revenus et du logement. Et pour terminer, il ne faut pas oublier qu'il existe un mandat constitutionnel d'encouragement à la propriété qui ne peut pas être rempli si l'on s'en tient timidement au statu quo de la politique d'encouragement, mais qui ne peut l'être que grâce à la création de nouvelles mesures de stimulation.

Dans cette perspective, il y a lieu de replacer dans leur contexte les exigences d'imposition égale des locataires et des propriétaires. Actuellement, au vu des recommandations modérées concernant l'imposition de la valeur locative, on ne court pas le risque de provoquer une variation sensible dans la répartition des charges. A propos du postulat réclamant le traitement égal, il ne faut pas manquer de rappeler que jusqu'au milieu des années septante, les mesures d'encouragement à la construction de logements prises par la Confédération et les cantons ont porté presque exclusivement sur la construction d'immeubles locatifs. Et jusqu'à présent, même dans le cadre de la Loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, on a surtout construit des logements locatifs, et personne ne conteste le principe de politique du logement selon lequel, à l'avenir comme par le passé - et malgré tout le soin apporté à la promotion du logement en propriété - il y a lieu d'accorder la plus grande attention à la construction d'appartements à loyers modérés.

Compte tenu des anciens centres d'intérêt, une certaine identité de démarches est certainement concevable dans le domaine instrumental. Et la disposition - manifestée déjà au chapitre des conditions-cadres - à ne pas imposer trop lourdement ni l'achat ni la jouissance d'un logement en propriété représente un pas dans ce sens. Il ne serait pas judicieux que des charges fiscales excessives remettent en question, durant la phase de jouissance, l'achat d'un logement qui s'est effectué à l'aide de l'aide publique. Enfin, il est intéressant de constater qu'à l'étranger, la question des inégalités est moins discutée, malgré des valeurs locatives souvent plus basses. A cet égard, on est peut-être davantage conscient qu'il s'agit en l'occurrence moins de mettre sur le même plan le locataire et le propriétaire, mais plutôt d'équilibrer les différentes formes d'épargne.

Pour terminer, il y a lieu de mettre en garde contre les craintes excessives qui pourraient naître à propos des pertes d'impôts probables: certaines mesures d'encouragement proposées n'entraînent qu'un sursis d'impôts, ou bien elles concernent un impôt qui a son importance pour tel propriétaire, mais qui demeure sans effet sur le budget de l'Etat. Toutefois, dès le début de ce rapport, on a établi que, sans l'engagement des ressources publiques, il serait vain de songer à augmenter le nombre des propriétaires; ainsi, en renonçant à certaines recettes, les cantons eux-mêmes, et dans leur propre intérêt, peuvent contribuer à la réalisation de cet objectif de politique sociale. Ce serait une façon de répondre à l'invitation contenue déjà dans le message accompagnant la Loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, à savoir que: pour réaliser les objectifs de la politique du logement, les cantons doivent eux aussi s'engager activement et compléter l'aide fondamentale fournie par la Confédération.

Il serait souhaitable que les cantons, sans se soucier du sort définitif que connaîtra la Loi sur l'harmonisation fiscale, puissent se solidariser avec les principes au moins des proposi-

tions faites ici, et qu'à l'encontre de certains usages pratiqués çà et là ils ne réclament pas une fiscalisation plus poussée des ressources engagées dans la politique de la propriété.

c. Centre d'intérêts: Questions de construction et de planification

Les possibilités intéressantes de financement et les allègements fiscaux ne suffisent pas à eux seuls à augmenter le nombre des logements en propriété. La première condition est de pouvoir construire des logements dignes de ce nom ou de les offrir sur le marché. Pour cela, en plus de l'argent, il faut des terrains et du travail. Mais il faut aussi savoir intelligemment tenir compte des exigences du marché en ce qui concerne les prix, l'aménagement, la situation, la conception architecturale, la qualité du logement, sans oublier les conditions institutionnelles qui ne doivent pas entraver les intentions de construction, mais qui doivent aussi tenir compte des objectifs secondaires de politique sociale: lotissements appropriés ou revitalisation de l'habitat urbain.

Ainsi, à la suite de différentes enquêtes<sup>1)</sup>, on sait aujourd'hui que les formes de logement et de groupements de logements ne correspondent souvent pas aux besoins de ceux qui les habitent, qu'il s'agisse de la répartition des masses, du nombre d'étages, de l'aménagement des espaces extérieurs, de la répartition des locaux ou du choix des matériaux; de ce fait, elles ne favorisent pas spécialement la diffusion dans le grand public de la propriété de logements. Par ailleurs l'accession à la propriété de maisons familiales est entravée par le coût très élevé de la construction, par un système de lotissement défavorable et par des prix de terrains d'un niveau prohibitif. Dans les zones urbaines surtout, il est impossible de favoriser une accession plus large à la propriété sans un engagement des communes en matière de po-

---

1) Cf. Institut de recherche sur l'environnement construit (IREC), Relations entre coûts initiaux et coûts consécutifs, rapport de la Commission de Recherche pour le logement, Berne 1979, non publié à ce jour.

litique foncière et sans un aménagement quelque peu séduisant des espaces destinés à la construction. Ainsi, si l'on tient à encourager la propriété, il y a lieu de trouver des possibilités de construction qui tiennent mieux compte du postulat de création de la propriété. En outre il s'agit de savoir comment on peut accroître l'étendue de l'offre de logements variés à l'aide de droits de disposition comparables à la propriété, comment on peut élargir la participation des occupants au processus d'aménagement, de construction et d'utilisation, et quelle réglementation il faudrait introduire qui soit à même de protéger les différents occupants contre de brusques décisions majoritaires dans la jouissance des installations communautaires, sans pour autant paralyser la liberté de manoeuvre de la communauté. Il faudra voir enfin quelles mesures se présentent pour augmenter la transparence du marché et préparer des bases de décision à l'intention des investisseurs.

La plupart des aspects évoqués ici, et surtout les questions de construction et de planification ressortissent presque exclusivement à la souveraineté des cantons et des communes, et ne sauraient être influencés qu'indirectement par la Confédération par le biais des conditions qu'elle lie aux subventions. Ainsi, dans ce domaine, la commission ne peut que se borner à des recommandations d'ordre général, sans pouvoir encore offrir de modèles concrets de mesures à prendre.<sup>1)</sup> La commission de recherche pour le logement s'occupe actuellement de quelques questions spécifiques. Il faut espérer que dans d'autres secteurs, les différentes parties intéressées à la construction ne tarderont pas à prendre des initiatives tenant compte des centres d'intérêt contenus dans les recommandations de la commission, que voici:

- (1) Règlements des constructions et des zones favorisant la propriété
- (2) Simplification des procédures
- (3) Création de formes d'habitation plus attrayantes pour les occupants et qui invitent à la propriété

1) Cf. appendice 3

- (4) Création de groupes de promoteurs spécialisés
- (5) Renforcement de la conversion de logements locatifs en logements en propriété et accroissement de la transparence du marché.

## V. Exposé des différentes propositions de la commission en fonction de leurs destinataires

### I. Confédération

#### a. Élargissement de la loi encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements

##### Proposition 1: Simplifications administratives

- Contenu: L'Office fédéral du logement devrait trouver moyen de simplifier les procédures de permis et de calculation des charges mensuelles. Il faut que les tableaux des charges soient établis de façon claire pour le requérant.

Afin de simplifier la procédure, il y a lieu, dans les cas où la Confédération n'est engagée qu'à titre de contre-caution, de renoncer à appliquer le Système d'évaluation de logements. Ceci n'est valable que pour la construction de maisons familiales.

- Justification: La procédure d'octroi de l'aide fédérale est relativement compliquée. Bien des intéressés sont à l'heure actuelle détournés de recourir à l'aide fédérale par le fait du nombre de formulaires et de la difficulté de comprendre les tables d'ordinateur. Il serait donc souhaitable que la Confédération confie à des tiers mieux en contact avec les requérants (p.ex. banques, compagnies d'assurances, coopératives de cautionnement) l'examen des demandes. Mais, comme ces institutions ne se sentent pas en mesure, généralement, d'appliquer le système actuellement en vigueur d'évaluation de logements, on pourrait dans certains cas renoncer à cette exigence. Par

ailleurs, l'amélioration qualitative de la construction de logements représente un point important de la politique de la Confédération en matière de construction de logements, et c'est maintenant que le Système d'évaluation de logements commence à fonctionner de manière satisfaisante, après avoir surmonté les résistances initiales. C'est surtout à propos des logements en propriété qu'il faut maintenir les exigences du système d'évaluation. Il faut aussi considérer que, partout où la Confédération est engagée sous la forme d'un cautionnement direct, d'un abaissement de base ou même d'un abaissement supplémentaire, il y a un intérêt direct, qui découle de son engagement, à ce que le projet subventionné manifeste une construction de bonne qualité. C'est pourquoi la commission propose l'abandon du Système d'évaluation de logements pour les seules maisons familiales où la Confédération est engagée à titre de contre-caution (cf. Proposition 9).

Ainsi, l'Office fédéral du logement est invité à organiser des cours d'application du Système d'évaluation de logements, et à offrir des services pour les examens de qualité demandés spontanément par les requérants.

- Conséquences juridiques: modification des articles 60 et ss. de l'Ordonnance de WEG (exigences concernant la construction).

#### Proposition 2: Relèvement des limites de revenu

- Contenu: La limite de revenu donnant droit à l'abaissement supplémentaire doit être portée de 32'000 fr. à 38'000 fr. pour les occupants de maisons familiales et de logements en propriété.
- Justification: Depuis qu'il n'est plus nécessaire de demander l'abaissement de base pour obtenir l'abaissement supplémentaire (aide à fonds perdu) lors de l'achat d'une propriété selon WEG, un relèvement des limites de revenu s'impose. Etant donné le coût actuel de la construction, un requérant disposant d'un revenu maximum de 32'000 fr. ne peut plus prétendre à l'aide à

fonds perdu, car de ce fait il contreviendrait à la disposition selon laquelle ses charges ne peuvent pas dépasser 40 pour cent de son revenu.

- Avis de la minorité: Une minorité de la commission s'oppose au relèvement des limites de revenu, car elle y voit une cause d'augmentation des dépenses de la Confédération. Selon WEG, les abaissements supplémentaires ne sont prévus que pour les cas sociaux. Un relèvement à 38'000 fr. permettrait à 60 pour cent des contribuables suisses de prétendre à l'aide fédérale.
- Conséquences juridiques: modification de l'article 53 de l'Ordonnance de WEG (Limites de revenu)

#### Proposition 3: Assouplissement des restrictions au droit d'aliéner

- Contenu: En cas d'abaissement de base ou de cautionnement séparé de la Confédération, toute limitation au droit de propriété doit être supprimée dès que les avances ont été remboursées ou que le cautionnement a pris fin.
- Justification: La réglementation en vigueur, qui interdit par principe durant une période de 10 ans la libre aliénation, détourne de nombreux amateurs d'avoir recours à l'aide fédérale lors d'une acquisition de logement. C'est pourquoi les limitations au droit d'aliéner doivent tomber dès que l'aide fédérale a été remboursée.
- Conséquences juridiques: modification de l'art. 50, 1er al., de WEG, et de l'art. 44 d Ord. WEG (libre aliénation).

#### Proposition 4: Pré-contrats de vente en cas d'aide fédérale indirecte

- Contenu: Le nombre de tels contrats devra être adapté simplement aux conditions régnant sur le marché.

- Justification: Un maître d'ouvrage qui demande l'aide fédérale indirecte pour la construction de logements en propriété doit apporter la preuve qu'il existe un besoin de tels logements (Ordonn. WEG, art. 43b, al. 3). Actuellement, l'Office fédéral du logement demande que soient prouvées des options pour 80 % des constructions projetées. Ce pourcentage s'est avéré trop strict. On pourra y déroger, suivant les circonstances, sans que le risque encouru par la Confédération soit excessif.
- Conséquences juridiques: -

Proposition 5: Garantie hypothécaire des avances pour l'abaissement de base

- Contenu: Il faut s'y tenir. L'Office fédéral du logement doit trouver les variantes les plus avantageuses.
- Justification: WEG pose la condition de la garantie hypothécaire. L'expérience a démontré que, suivant les cantons, les taxes en rapport représentent un montant considérable de l'aide fédérale. La Confédération, dans son intérêt, doit s'en tenir à la garantie. Mais il faut rechercher des variantes moins coûteuses (p.ex. mise en gage d'une cédule hypothécaire au profit du propriétaire).
- Conséquences juridiques: -

Proposition 6: Interdiction des taxes et droits cantonaux

- Contenu: Il faut inscrire dans la loi WEG l'interdiction de percevoir des taxes et des droits cantonaux sur les garanties de gages immobiliers dans les affaires traitées selon WEG.
- Justification: Selon WEG, les avances destinées à l'abaissement doivent être garanties par gage immobilier. Mais la pratique a démontré que les droits et taxes à verser, selon les cantons, représentent une part substantielle de l'aide fédérale. C'est

ce détournement de l'intention de l'aide fédérale qu'il s'agit d'éviter grâce à l'atténuation des taxes. Une disposition analogue est déjà contenue dans la loi fédérale sur le désendettement de domaines agricoles.

- Conséquences juridiques: Elargissement de WEG.

Proposition 7: Aide aux maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique

- Contenu: La Confédération doit aider davantage ces maîtres d'ouvrage qui eux-mêmes pratiquent l'encouragement à la propriété, en particulier en se chargeant de cautionnement, de prêts, et d'éventuelles participations (toutefois exceptionnelles!), ainsi qu'en cédant les droits d'emption et de préemption des pouvoirs publics. Il faut donner la priorité à la création et à l'encouragement d'organismes locaux d'utilité publique. Ce n'est qu'à titre exceptionnel que la Confédération doit participer à des organismes de caractère non-local.
- Justification: Les mesures d'encouragement prises par la Confédération ne peuvent avoir toute la portée nécessaire que si, de leur côté, les promoteurs d'utilité publique multiplient leur effort. L'activité de coopératives de construction de logements peut stimuler la création de propriété nouvelle et exclure les bénéfices intermédiaires excessifs. Au premier chef, il faut encourager l'activité de coopératives locales, qui sont le mieux en mesure d'expérimenter, grâce aux contacts personnels entre leurs différents membres, de nouvelles formes de participation aux projets, à la construction et à l'administration de la propriété à usage personnel. La Confédération doit intervenir avec réserve, car elle est ici à la fois subventionneur et subventionné. Une participation contredirait également au principe que la Confédération doit se borner à encourager la construction de logements, sans exercer elle-même d'activité économique.

- Conséquences juridiques: Modification de l'art. 74 ORD, WEG (extension de l'aide fédérale à des cautionnements indépendants de leur objet).

Proposition 8: Dépenses des organismes de construction d'utilité publique

- Contenu: Sont reconnues comme dépenses subventionnables des organismes de construction d'utilité publique: Les frais de participation de futurs propriétaires; les frais d'information et de fondation liés à la création de petites coopératives ayant pour but la construction ou la reprise de logements; le financement préalable des placements des locataires.
- Conséquences juridiques: Modification de l'art. 65 Ord. WEG (définition des coûts de construction).

Proposition 9: Contre-cautionnement de la Confédération

- Contenu: Pour faciliter la participation des coopératives privées de cautionnement à l'encouragement de la propriété de logements, il faut élaborer un modèle de contre-cautionnement par la Confédération. Ce modèle doit permettre une procédure aisée de l'octroi du cautionnement, en tenant compte des intérêts de la Confédération. La commission considère comme raisonnable un contre-cautionnement pouvant aller jusqu'à 75 % de la somme cautionnée.
- Justification: En assumant le cautionnement des hypothèques de rang inférieur jusqu'à concurrence de 90 % des coûts de revient, et dans le cadre de la Loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, la Confédération s'est chargée d'une fonction qu'ont remplie également de tout temps les coopératives de cautionnement privées, contre rémunération il est vrai. Afin de ne pas mettre en danger l'activité des coopératives privées de cautionnement, un accord a été conclu entre elles et la Confédération pour permettre aux organisations

privées de travailler dans le cadre de l'encouragement étatique de la propriété. Le manque d'information, les complications administratives, la disparité des coûts et l'abondance des capitaux sur le marché ont compromis le succès du modèle de contre-cautionnement. Ce sont surtout des difficultés de procédure dans l'octroi des permis, l'absence de relations personnelles entre caution, banque et maître d'ouvrage qui ont pu empêcher le succès de l'aide fédérale. Le système de simplification de procédure, proposé sous chiffre 1, pourrait grandement améliorer les conditions de collaboration entre la Confédération et les organisations privées de cautionnement. Mais simultanément, il y aurait lieu de procéder à certains ajustements du modèle de contre-cautionnement existant. Ainsi, à l'avenir, le cautionnement direct de la Confédération ne s'appliquerait plus qu'au couplage de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire, tandis que le contre-cautionnement de la Confédération suffirait dans les cas où seule l'aide au cautionnement est demandée.

On recommande l'élaboration d'un modèle qui tienne compte de cette séparation de principe et qui offre des solutions satisfaisantes quant aux contrôles de la qualité, au montant des primes, aux droits de contrôle, aux conditions d'amortissement, à la procédure de demande et à celle d'aliénation.

- Conséquences juridiques: -

Proposition 10: Relèvement des limites de coût

- Contenu: Lorsque l'aide au cautionnement seule est demandée, il y a lieu de fixer, pour les logements en propriété, des limites de coût nettement supérieures à celles qui se pratiquent actuellement.
- Justification: Les expériences réalisées jusqu'à présent démontrent que les limites de coût en vigueur sont fixées plutôt trop bas et qu'elle limitent considérablement l'efficacité de

l'aide fédérale, ceci dans les agglomérations urbaines surtout. Cependant l'on reconnaît que l'aide publique en faveur des couches moins aisées de la population doit être canalisée et donc concentrée sur des logements dont les coûts permettent de répondre à cette exigence. On ne conteste pas non plus que des limites de coûts plus élevées poussent souvent à profiter d'un cadre plus généreux pour augmenter les coûts autonomes. Compte tenu de la souplesse dans l'appréciation de la part que représente le terrain dans le coût, il faut donc conserver les limites actuelles liées à l'octroi des abaissements de base et supplémentaires. Si, en revanche, la Confédération ne verse aucune subvention ni ne couvre d'autres risques, comme dans le cas de la seule demande d'aide au cautionnement, une répartition plus large de la propriété exige que soient fixées des limites de coût qui tiennent mieux compte de la situation du marché dans les zones urbaines.

- Conséquences juridiques: Modification de l'ordonnance du 9 juillet 1979 concernant le coût de construction des nouveaux logements.

Proposition 11: Réglementation plus souple de l'abaissement de base

- Contenu: Le financement de la construction de logements est affaire de l'économie privée. L'engagement des pouvoirs publics doit se borner à l'octroi actuellement prévu du cautionnement, de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire. Toutefois, il faut procéder aux ajustements suivants des dispositions légales, si l'on tient compte de la réalisation que la commission tient pour souhaitable de nouveaux modèles de financement:
  - (1) Abandon de la proportion entre l'abaissement initial et la hausse du loyer, telle qu'elle est fixée dans l'ordonnance WEG.
  - (2) Pratique plus souple de la durée du cautionnement.

(3) Abandon du délai de 25 ans pour l'amortissement des hypothèques de deuxième rang grâce à l'introduction de plans d'amortissement à long terme et de même valeur.

Dans ce contexte, il y aurait lieu de tendre à une solution minimale, à savoir: que la suspension ou la modification du loyer, qui n'est appliquée aujourd'hui qu'aux logements locatifs, le soit aussi aux logements en propriété.

- Justification: Par cette proposition, la commission soutient la primauté de principe du financement de la construction de logements par l'économie privée, à laquelle elle laisse le soin de trouver de nouvelles formes pour l'octroi de crédits. Toutefois, comme il a été dit plus haut, il ne faudrait pas que des dispositions légales empêchent les initiatives nécessaires, ce qui suppose - tout en gardant les principes de base existants - que l'on pratique surtout bien plus souplement l'abaissement de base.

Comparé aux anciennes méthodes de l'aide étatique à la construction de logements, l'abaissement de base selon WEG présente des avantages décisifs, grâce à la réduction des tensions sur le marché, dues à une répartition inégale des charges entre anciens et nouveaux logements; grâce à l'abaissement sensible de la charge initiale ainsi qu'à la renonciation aux contributions à fonds perdu de la Confédération. C'est ce progrès considérable qu'il s'agit d'assurer. Mais simultanément, il faut écarter l'inconvénient de l'impossibilité d'adapter les logements en propriété aux fluctuations du marché, contrairement à ce qui se passe pour les logements locatifs. En période d'intérêts peu élevés, il suffirait d'une faible réduction des charges du propriétaire, laquelle est réalisable au moyen d'une faible augmentation des charges, adaptée à la situation économique.

Il faudrait donc essentiellement que le Conseil fédéral soit habilité à fixer chaque année, et pour les logements en propriété également, le taux d'augmentation des charges, en tenant compte de la situation économique générale.

Mais il serait encore plus indiqué d'écarter la fixation actuelle de la proportionnalité de l'abaissement initial et de l'augmentation des charges, ne maintenant que le principe de l'abaissement de base. Ainsi, dans le cadre de la législation actuelle, on aurait la possibilité de réaliser des systèmes de financement à option, fondés - comme le modèle Landert<sup>1)</sup> - sur l'idée de l'abaissement de base, mais qui, dans le détail, recourent à des paramètres différenciés. Cette variante dite dynamique de l'abaissement de base part de l'idée que dans notre pays, un abaissement en dessous de 4 % des coûts totaux du capital n'est plus guère justifiable. Par le passé, l'intérêt hypothécaire à long terme était en moyenne de 2 % à peine. En outre, il faut amortir l'immeuble, et ceci semble justifier 2 % en plus, pour prendre la moyenne de toutes les parties du bâtiment. Ainsi une charge réelle de 4 % du coût de revient, pour l'utilisateur, peut paraître économiquement défendable. La réglementation actuelle de l'abaissement de base, relativement stricte, a un effet excessif quand les taux d'intérêt sont très bas; alors, les charges deviennent trop pesantes, tandis que, lors de taux hypothécaires très élevés, l'effet est moins sensible qu'il ne serait nécessaire. En outre, il faut considérer que les intérêts hypothécaires subissent des fluctuations au cours des années. Il s'ensuit, dans l'actuel système d'abaissement, un cumul de deux augmentations: à savoir la hausse ordinaire du taux d'intérêt bancaire et l'augmentation - liée au système - du loyer bénéficiant de l'abaissement de base. De telles hausses de coût ne laissent pas de poser des problèmes. L'idée première de l'abaissement de base dynamique est donc de réaliser la stabilisation la plus large des coûts réels de logement. A partir d'une valeur représentant un certain pourcentage de la dette globale, l'obligation de paiement imposée au propriétaire ne doit augmenter chaque année que d'un pourcentage qui corresponde à la différence entre l'intérêt hypothécaire et un taux de base à définir. Comme les calculs l'ont démontré, il suffirait de quelques modifications

---

1) H. Landert, Dynamische Variante der Grundverbilligung WEG, Proposition à l'intention du sous-groupe "financement" de la commission d'expert pour l'encouragement de la propriété, Bulach 1979.

semblables pour obtenir diverses améliorations du système actuel d'abaissement. Sans vouloir se prononcer sur le détail des propositions, la commission juge donc utile qu'une formulation plus souple des textes d'ordonnance évite le blocage intempestif d'initiatives de ce type.

- Conséquences juridiques: Modifications de l'art. 30 Ord. WEG éventuellement des articles 37 et 48 WEG.

b. Mesures dans le cadre de la loi fédérale prévue sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)

On a déjà signalé que les difficultés rencontrées dans l'acquisition de logements étaient dues principalement à l'absence de moyens propres et/ou aux charges écrasantes qui pesaient sur les propriétaires par suite d'une trop grande dette extérieure. Ainsi, l'acquéreur de logement a besoin de capitaux et d'un revenu suffisant, mais souvent ce ne sont pas tant le capital et le revenu eux-mêmes qui font défaut, mais bien plutôt leur disponibilité. La fortune et le revenu de nombreux Suisses suffiraient dans bien des cas à l'achat d'une maison familiale; mais en fait, dans une proportion croissante on prive l'individu du droit de disposition sur une partie de son salaire. Ceci se rapporte en première ligne au pourcentage du salaire affecté à la prévoyance professionnelle. Les caisses de ces institutions administrent actuellement quelque 60 milliard de francs, ce qui représente environ 38'000 fr. par employé assuré. Ce capital pourrait encore s'accroître sensiblement dans les années à venir puisque l'on prévoit de rendre la prévoyance-vieillesse obligatoire.

Approuvé en cela par diverses organisations, l'Office fédéral du logement, durant l'été 1977, a fait élaborer des propositions sur la manière la plus efficace d'engager les fonds de la prévoyance professionnelle au service de l'encouragement à la propriété<sup>1)</sup>.

---

1) Basler et Hofmann: "Encouragement à l'accession à la propriété du logement par les moyens de la prévoyance professionnelle vieillesse", Berne 1977.

Cette étude prévoit que l'employé désireux de construire a le droit de mettre en gage une partie déterminée de son avoir de libre passage constitué dans le cadre du deuxième pilier. En outre, afin d'éviter une double épargne obligatoire, il peut obliger les institutions de prévoyance d'affecter une partie des primes qu'il verse à l'amortissement des hypothèques de rang inférieur. D'une part, cette possibilité doit respecter l'intégrité de l'objectif de la prévoyance tel qu'il est décrit dans la loi, d'autre part, il ne faut pas qu'il en résulte pour l'acquéreur de logement des avantages que n'auraient pas les autres assurés. Seules les prestations destinées à la rente vieillesse peuvent être engagées, tandis que les primes d'assurances-risque et de compensation de charges doivent rester intactes.

Le Conseil national a donné son accord à la plupart des propositions soumises, et il a introduit aux articles 38, 40 et 40 a de la version de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle qu'il a approuvée, des mesures particulières en faveur de l'encouragement de la propriété, réalisables grâce aux ressources de la prévoyance professionnelle. C'est pourquoi la grande majorité de la Commission d'experts pour l'encouragement de la propriété est d'avis que l'idée de la liaison de la prévoyance professionnelle et de l'encouragement de la propriété doit être en principe maintenue dans la version de la LPP destinée au Conseil des Etats. Toutefois, pour assurer une plus grande souplesse, la commission propose certaines modifications du texte de la loi qui amendent la version du Conseil national.

Proposition 12: Indemnisation sous forme de versement d'une partie du capital

- Contenu: Article 38 LPP, 4e alinéa

Proposition Conseil national

L'assuré a le droit, sans que cela soit prévu au règlement, de réclamer, dans les délais prévus par le 3e alinéa, une prestation en capital au lieu de la rente, s'il utilise la somme à l'acquisition d'un logement ou à l'amortissement d'un prêt hypothécaire portant sur un logement dont il est déjà propriétaire. Le Conseil fédéral précise les conditions que l'assuré doit remplir afin de garantir la fin de prévoyance.

Proposition de la commission d'encouragement de la propriété

L'assuré a le droit, sans que ce soit prévu au règlement, de réclamer dans les délais prévus par le 3e alinéa, la prestation d'une partie du capital, s'il utilise la somme à l'acquisition d'un logement pour son propre usage ou à l'amortissement d'un prêt hypothécaire portant sur un logement dont il est déjà propriétaire. Le versement de capital ne peut réduire sa rente que de 25 % au plus.

A ce propos, on suggère de raccourcir le délai de 3 ans initialement prévu, pendant lequel on peut faire valoir le droit de conversion, car, dans la plupart des cas, il est question de montants partiels, délimités, et non de la totalité du capital. Il devrait y avoir aussi la possibilité de révoquer l'option déjà faite moyennant une certaine somme dite de "résipiscence". Cela permettrait de compenser le manque à gagner résultant de la mise à disposition anticipée des fonds.

- Justification: A l'encontre du texte retenu par le Conseil national, il faudrait insister davantage sur le fait que l'assuré ne peut exiger qu'une prestation partielle en capital. En outre, les institutions de prévoyance tendent surtout à assurer une rente à celui qui cesse son activité rémunératrice. C'est à la sauvegarde de cet objectif premier des institutions de prévoyance que tend la limitation de prestation en capital nouvellement proposée.

Proposition 13: Mise en gage de l'avoir de libre passage

- Contenu: Article 40 LPP, 2e alinéa

Proposition du Conseil national

Une mise en gage n'est autorisée que pour l'acquisition d'un logement ou d'une maison destinés à l'usage propre de l'assuré, au sens de l'art. 40 a.

Proposition de la commission d'encouragement de la propriété

Une mise en gage de l'avoir de libre passage n'est autorisée que pour l'acquisition d'un logement ou d'une maison destinés à l'usage propre de l'assuré, au sens de l'art. 40 a, et seulement jusqu'à concurrency du montant disponible au moment de la mise en gage, et seulement jusqu'à concurrency du montant atteint à l'âge de 45 ans. La partie mise en gage de l'avoir de libre passage doit être couverte par une assurance en cas de décès.

- Justification: Le droit à la mise en gage de l'avoir de libre passage devrait être expressément limité au montant atteint au moment de l'acquisition de logement. Ainsi, les fonds accumulés après l'achat de logement demeurent affectés à la prévoyance.

En outre, il y a lieu de prévoir une limitation à la somme des prestations effectuées jusqu'à 45 ans. Ainsi, les prestations des 20 dernières années, qui comprennent les taux de cotisation les plus élevés demeurent en tout cas et intégralement affectées à la prévoyance. En plus, une assurance-vie doit garantir que la partie mise en gage de l'avoir de libre passage ne soit pas perdue pour l'institution de prévoyance, dans les cas où l'assuré défunt n'a pas droit à ce qu'elle lui soit versée.

En fait, il s'agit simplement d'aménager la possibilité, à la suite de la mise en gage, de procurer le reste du capital à des conditions plus avantageuses. Le financement usuel par la voie du marché hypothécaire n'est nullement touché. On peut estimer que les demandes de financement garanties par gage se situent aux environs des 10 % du coût de revient d'une maison familiale.

Proposition 14: Amortissement des prêts hypothécaires

- Contenu: Article 40 a LPP, 1er alinéa

Proposition du Conseil national

L'assuré peut exiger qu'une partie importante de son avoir de libre passage serve à l'amortissement d'hypothèques grevant le logement ou la maison qu'il habite.

Proposition de la commission d'encouragement de la propriété

L'assuré peut exiger que l'accroissement annuel de son avoir de libre passage serve, durant 25 ans au plus, au paiement des sommes remboursées régulièrement comme convenu avec le créancier hypothécaire pour les prêts hypothécaires de rang inférieur sur le logement ou la maison qu'il habite.

Les prêts accordés par les institutions de prévoyance doivent être garantis selon les usages bancaires et amortis de telle sorte que la prise en compte corresponde à une prestation partielle en capital selon l'article 38 4e alinéa.

- Justification: Il doit être clairement dit que seul l'accroissement annuel de l'avoir de libre passage peut servir à l'amortissement d'hypothèques.

L'accroissement ne doit servir qu'à remplir pendant 25 ans les obligations d'amortissement (pas d'amortissement volontaire par les moyens de la prévoyance professionnelle).

L'institution de prévoyance reçoit une créance garantie par gage immobilier: c'est-à-dire que l'hypothèque n'est pas remboursée, mais que c'est la Caisse qui devient créancière dans la mesure des paiements. En plus, ici également, les prêts sur gage immobilier peuvent être cautionnés ou contre-cautionnés par la Confédération, ce qui implique les contrôles correspondant aux propositions 1 et 9, à effectuer par des organismes neutres.

Enfin, cette obligation d'amortissement garantit qu'au moment de la mise à la retraite la prise en compte éventuelle du res-

tant de la dette hypothécaire par une prestation partielle de capital ne diminue pas la rente vieillesse de plus de 25 %.

Proposition 15: Transfert de l'avoir de libre passage

- Contenu: Article 40 a LPP, 2e alinéa

Proposition du Conseil national

Si l'assuré avait obtenu de l'institution de prévoyance précédente un prêt hypothécaire, en vue de l'acquisition d'un logement ou d'une maison, la nouvelle institution de prévoyance est tenue de renouveler ce prêt, dans les limites de la prestation de libre passage.

Proposition de la commission d'encouragement de la propriété

A supprimer et remplacer par un article 29, alinéa 2a, comme suit:

Si l'assuré avait obtenu de l'institution de prévoyance précédente des prêts hypothécaires que la nouvelle caisse n'accepte pas, l'avoir de libre passage à transférer se réduit du montant du prêt. L'institution de prévoyance précédente peut transférer le prêt hypothécaire à un tiers, pour autant que la protection assurée par la prévoyance soit maintenue.

- Justification: L'article existant n'est satisfaisant ni du point de vue des Caisses (politique des placements) ni de celui des salariés (désavantage lors de la recherche d'un emploi). En cas de changement d'emploi, il existe d'autres possibilités de transfert des avoirs de libre passage que l'obligation de reprise.

Comme l'article 40 a ne se rapporte qu'au remboursement de prêts sur gage immobilier, il faut que l'article 29 règle le transfert des prêts.

La possibilité d'une répartition de l'avoir de libre passage offre en tout temps au créancier hypothécaire une solution satisfaisante.

Proposition 16: Compétence d'exécution- Contenu: Article 40 a LPP, 3e alinéa

Proposition du Conseil national	Proposition de la commission d'encouragement de la propriété
Le Conseil fédéral édicte des dispositions plus détaillées, en particulier sur les exigences à remplir pour que le but de prévoyance soit préservé.	Sans changement

A côté de ces propositions, qui ont déjà fait l'objet de débats parlementaires, la commission pour l'encouragement de la propriété a soumis aux instances compétentes 2 propositions touchant la LPP:

Proposition 17: Directives de placement

- Contenu: L'article 66 LPP règle l'administration de la fortune. Il faudrait prendre garde que les règlements d'exécution ne contredisent pas, dans les directives de placement, l'encouragement renforcé de la propriété. La commission propose la réglementation suivante:

(1) Part des prêts garantis par gage immobilier sur des immeubles situés en Suisse à la fortune globale des institutions de prévoyance

La proportion de prêts garantis par gage immobilier admise peut être dépassée si les montants supplémentaires sont destinés aux bénéficiaires en vertu de mesures d'encouragement de la propriété.

(2) Limites des prêts sur gage immobilier portant sur les immeubles des bénéficiaires

La limite ordinaire de prêt de 75 % de la valeur commerciale peut être dépassée pour des immeubles appartenant aux bénéficiaires, s'il existe des garanties supplémentaires couvrant le montant qui dépasse la limite. On considère comme garanties supplémentaires, en particulier, les cautionnements de

la Confédération ou de coopératives de cautionnement hypothécaire reconnues.

- Justification: L'engagement plus poussé des ressources des institutions de prévoyance n'a de sens que si, en guise de mesures de flanquement, les prescriptions de placement sont libéralisées, compte tenu des exigences justifiées des Caisses quant au rendement, à la répartition des risques et aux besoins de liquidités. Et c'est précisément sous cet aspect qu'il convient d'apprécier les allègements proposés. D'abord, les prêts sur gage entraînent un rendement qui, à long terme, s'avère supérieur à celui des obligations. En second lieu, le risque encouru demeure supportable pour autant qu'il existe des assurances supplémentaires couvrant les sommes qui dépassent les limites habituelles. Enfin, les besoins en liquidité des caisses diminuent du fait que dans chaque cas d'assurance, les prêts sur gage immobilier constitués par des logements ou des maisons familiales peuvent être déduits des prestations arrivant à échéance.

Proposition 18: L'épargne-logement

- Contenu: Dans le cadre de la LPP, outre l'épargne bancaire et l'épargne constituée par des assurances, l'épargne se fondant sur la propriété de logement doit également profiter des allègements fiscaux prévus par la Constitution. Ainsi, l'épargne fondée sur la propriété de logements doit être reconnue comme forme équivalente de prévoyance, au sens de l'article 78 LPP (version du Conseil national).
- Justification: Selon la version de l'article 78 LPP retenue par le Conseil national, même les cotisations aux caisses de prévoyance versées par les salariés et les travailleurs indépendants doivent être fiscalement défalcables dans la mesure où "elles sont affectées exclusivement et irrévocablement à d'autres formes reconnues de prévoyance assimilées à la prévoyance professionnelle." C'est le Conseil fédéral qui devra fixer les

formes admises de prévoyance et ce qui donne droit à la défalcation. Etant donné que la propriété du logement habité en propre est une forme particulièrement judicieuse de prévoyance-vieillesse, il paraît s'imposer d'admettre aussi l'épargne en vue de la propriété de logements comme une forme équivalente de prévoyance.

Comme les débats approfondis de la commission l'ont montré, deux problèmes surtout se posent à ce sujet. D'une part, il faut considérer que pour la propriété de logements les prestations de la prévoyance s'effectuent sous une autre forme que celles de l'épargne bancaire ou de l'épargne par assurance; il faut donc examiner comment il y a lieu de traiter du point de vue fiscal ces prestations d'une autre espèce. Par ailleurs, il faut concevoir des modalités techniques qui garantissent que les sommes épargnées demeurent liées à leur but.

Sur proposition de la commission, les problèmes relatifs aux allègements fiscaux de l'épargne-logement seront étudiés par le comité chargé de l'examen de l'ordonnance de la LPP. D'éventuelles difficultés pratiques ne devraient pas empêcher d'intégrer judicieusement l'épargne-logement au système. Dans l'intérêt du résultat d'ensemble, il y aurait avantage à ne pas se montrer par trop exigeant dans les conditions visant à garantir la conformité au but et l'égalité de traitement fiscal. Les premières suggestions<sup>1)</sup> dans ce sens sont exposées ci-après.

Dans le cas de la propriété de logement, les prestations de la prévoyance se manifestent sous forme de revenus en nature, ou, plus précisément, par une réduction du coût du loyer. Si l'on fait abstraction d'une éventuelle augmentation de la valeur réelle, ce revenu en nature est plus faible que le revenu d'une rente puisqu'en cas de décès le capital (le logement en propriété) subsiste, alors que le capital de l'assurance disparaît.

---

1) L'idée est du docteur R. Rohr, président du sous-groupe pour les questions fiscales de la Commission d'experts pour l'encouragement de la propriété.

Est-ce à dire que le fisc, en cas de prévoyance personnelle par le biais de la propriété de logement, n'y trouverait pas son compte? Il tire des recettes par l'imposition de la valeur locative, par l'impôt sur la fortune, par l'impôt sur la succession, par l'impôt sur la valeur locative qu'il demande aux héritiers et par l'impôt auquel il soumet leur fortune. A plus long terme on peut imaginer que le fisc retire de la propriété de logement autant - sinon plus - de recettes que de l'assurance sous forme de rentes. Elles pourraient augmenter en particulier en période de fort renchérissement, puisque le fisc a coutume d'adapter la valeur locative et les valeurs imposables au renchérissement. C'est pourquoi on pourrait admettre que de telles contributions fiscales sont comparables à celles que fournissent l'épargne-assurance et l'épargne bancaire.

Il serait difficile de prétendre que l'on puisse comparer parfaitement les impôts en question avec les impôts sur les rentes; en revanche, il est aisé de prendre les impôts sur les versements de capitaux comme point de comparaison. On sait qu'il s'agit dans ce cas d'un prélèvement unique aux taux de la rente. Or cette solution paraît difficilement applicable dans le cas de l'épargne-logement, puisqu'ici aucun argent liquide n'est versé et qu'on ne saurait attendre de l'épargnant précisément lorsqu'il prend sa retraite qu'il se charge d'une hypothèque pour s'acquitter de sa dette fiscale (qui peut, le cas échéant, atteindre 10 % du capital épargné).

Il serait certes plus judicieux de prévoir un sursis fiscal jusqu'à la mort du retraité ou du conjoint survivant. Si l'on appliquait une telle solution, on ne pourrait en tout cas plus dire que le fisc établit un passe-droit en faveur de l'épargne-logement.

L'esquisse ci-après d'un compte "épargne-logement" nous montre comment on pourrait éviter que l'épargne-logement soit détournée de sa destination. Ce compte "épargne-logement" serait placé sur le même plan que la "police d'assurance" et le livret d'épargne privilégié. Les salariés et les travailleurs indépen-

dants pourraient faire des versements fiscalement privilégiés sur un compte "épargne-logement" auprès d'une institution qui répond aux exigences de l'article 78 LPP (société d'assurance, banque), et ceci dans le cadre des limites fixées par ledit article. Ces versements servent, dans la première phase, à la création du capital destiné à l'acquisition d'un logement à habiter en propre.

Quant à la garantie de la destination, ces versements sont soumis aux mêmes conditions que l'épargne bancaire ordinaire. En cas d'acquisition d'un logement à usage personnel, le capital accumulé peut être engagé, mais alors il doit être garanti par gage immobilier. A la rigueur, il suffirait d'une mention au registre foncier. Dans la phase de remboursement, il est possible d'effectuer des versements profitant de facilités fiscales sur les créances hypothécaires qui sont inscrites au registre foncier au titre de "prévoyance".

En cas de vente de l'immeuble, les fonds d'épargne fiscalement privilégiés doivent être réinvestis dans l'immeuble de remplacement ou affectés à une autre forme reconnue de prévoyance.

Quant au traitement fiscal, l'épargne-logement doit être mise sur le même pied que les deux autres formes reconnues de prévoyance. Compte tenu du fait que l'atteinte de la limite d'âge n'entraîne pas de versement en argent liquide, il faut accorder un sursis pour les prestations fiscales échues à ce moment. Pour le reste, il n'y a pour ainsi dire pas de problèmes qui ne se posent pas également aux autres formes de prévoyance.

c. Mesures s'inscrivant dans le cadre de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

Les postulats suivants s'inspirent du projet de loi du 9 juillet 1976 sur l'harmonisation des impôts. Au sujet de la constitutionnalité, la Commission est d'avis que ces postulats ne vont pas plus loin que les prescriptions déjà contenues dans

le projet. Si la commission pour l'encouragement à la propriété se montre plutôt réservée quant au nombre de ses propositions, c'est en partie par égard pour la souveraineté fiscale des cantons. Des recommandations complémentaires de politique fiscale à l'intention directe des cantons seront formulées plus loin.

Proposition 19: Imposition de la valeur locative

- Contenu: La valeur locative d'un logement doit être considérée équitablement dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Le montant retenu doit se limiter aux 60 % du rendement tel qu'il découle du rapport de la valeur de l'immeuble retenue pour l'impôt sur la fortune au taux moyen appliqué aux hypothèques de premier rang.

Les valeurs locatives peuvent être adaptées périodiquement aux circonstances. Il faudra veiller à ce que l'habitation en propre du logement ne soit pas compromise par des hausses excessives des valeurs locatives.

- Justification: Le principe et les proportions de l'imposition de la valeur locative sont l'objet de contestations depuis bien longtemps. C'est le relèvement sensible de la valeur locative pratiqué dans différents cantons qui a fait rebondir récemment la question du bien-fondé de l'imposition de ce revenu fictif. Si l'on part du fait que l'imposition de la valeur locative représente un correctif à la déduction des dettes, on pourrait concevoir dans le cas-modèle d'un financement extérieur à 100 %, que la valeur locative soit continuellement mise au même niveau que le montant des intérêts à servir sur la dette hypothécaire restante. Ceci aurait entre autres pour conséquence que, en cas de baisse des taux hypothécaires, la valeur locative imposable serait réduite en proportion. Dans la pratique, l'emprunt n'atteint certes pas ce niveau. Il s'ensuit que dans la propriété de logement doivent être investis des capitaux propres qui augmentent en proportion de

l'amortissement de la dette. Ce capital propre représente un placement de fortune dont le rapport, en bonne justice, ne devrait pas être imposé davantage que ce que rapportent à des locataires leurs investissements en papiers-valeurs et autres. Toutefois, il faut observer, par exemple, que le rendement nominal des obligations demeure constant, même si le cours de l'obligation augmente. Les augmentations de valeur n'affectent pas le revenu mais la fortune; il serait donc convenable de maintenir au même niveau le revenu "fictif" de la fortune pour la propriété de logement aussi, et de ne pas adapter constamment la valeur locative aux augmentations de la valeur des immeubles. Et ceci d'autant plus que les intérêts de la dette se réduisent au fur et à mesure de l'amortissement, ce qui fait que la valeur locative, à cause de cette réduction d'impôt, prend automatiquement de l'importance, même sans adaptation aux changements de valeur du logement. De ce point de vue, la valeur locative - pour être juste - devrait se composer d'un rendement de base fixe du capital propre investi initialement et des économies d'impôts résultant de la réduction de la dette; ce qui ferait que la réduction d'impôts s'amoindrirait en proportion du remboursement des hypothèques et que le rendement de la fortune correspondant aux fonds propres investis augmenterait sans cesse par suite de l'augmentation continue du capital propre.

L'inconvénient de cette solution réside dans le fait qu'elle n'apporterait rien à l'encouragement de la propriété envisagée par suite de ses effets neutralisateurs - sans compter la dépense administrative! A cela s'ajoute que dans la discussion sur l'imposition de la valeur locative ce n'est pas l'aspect de correction du service des intérêts de la dette qui est mis en avant, mais l'idée que le logement en propriété est un bien d'usage et qu'il faut abandonner complètement l'imposition de la valeur locative.

La majorité de la commission pour l'encouragement à la propriété de logements ne souhaite pas qu'on aille si loin, mais

elle rejette également, presque unanimement la position contraire, à savoir que le loyer théoriquement escomptable doit être imposé intégralement à titre de revenu. Ceci essentiellement pour trois raisons. Premièrement, il faut considérer que la plupart des cantons pratiquent déjà des barèmes plus modérés. Deuxièmement, une comparaison avec l'étranger montre que dans l'ensemble la réglementation y est plus favorable à la propriété. Troisièmement, une application inflexible du principe de l'imposition de la valeur théoriquement escomptable entraînerait inévitablement des cas de rigueur et détournerait de l'achat de logement de nombreux citoyens et même les inciterait à quitter un logement déjà acquis.

Aussi la réglementation proposée pourrait-elle représenter un moyen terme acceptable. Elle va moins loin que la proposition du groupe de travail "mesures fiscales" du Délégué aux questions conjoncturelles, qui ne voulait considérer la valeur locative qu'à raison de 40 %. Prise sous l'angle du caractère d'usage du logement, la solution paraît aussi logique; la part de l'utilisation qui correspond au capital propre investi ne doit pas être comptée comme revenu. A cause des difficultés qu'il y a à enquêter sur chaque cas particulier de financement, on admettra à titre général un capital propre de 40 %, comme dans la législation sur les abus dans le secteur locatif.

Mais ce principe d'imposition proposé ne mène pas à grand' chose tant que l'on n'abandonne pas la pratique du relèvement fréquent des valeurs immobilières servant de base de calcul. Il faut donc prévoir une réglementation complémentaire relative à l'adaptation des valeurs locatives dans le temps, car des relèvements excessifs des valeurs localives pourraient entraîner des cas de rigueur. La formulation proposée a été retenue comme la solution la plus souple parmi les variantes examinées.

Proposition 20: Impôt sur la fortune

- Contenu: Pour les logements habités en propre, l'impôt sur la fortune doit être en général perçu sur la valeur de rendement. On peut prévoir des suppléments en cas de circonstances spéciales.
- Justification: L'article 17 du projet de loi d'harmonisation déclare simplement dans son premier alinéa que les actifs doivent être évalués à leur valeur vénale. Les immeubles d'habitation occupés par leurs propriétaires sont aussi soumis à cette règle. Cette façon de voir est inadéquate pour deux raisons. D'une part, en se référant à la valeur vénale, on néglige la relation étroite qui existe entre le propriétaire et son immeuble. On ne saurait réaliser de hausse de la valeur vénale sans abandonner sa propre maison. D'autre part une telle prescription est en contradiction flagrante avec la pratique existante. Ainsi qu'il ressort d'une étude de l'Office fédéral du logement<sup>1)</sup> la propriété de logement, en règle générale, est imposée pour une valeur intermédiaire entre la valeur de rendement et la valeur vénale. Tandis que de nombreux cantons (BE, UR, GL, SO, BL, SH, NE) parlent en général de prendre en considération équitablement la valeur vénale et la valeur de rendement, que d'autres (OW, ZG, FR, AG) parlent expressément de la moyenne entre valeur vénale et valeur de rendement, quelques cantons (ZH 3:1, BS 3:1, GR 2:1) prévoient même expressément la prépondérance de la valeur de rendement, ou l'octroi de déductions spéciales (SZ 10 %, NW 25 %, VD 20 %, VS 20 %). Seul un petit nombre de cantons se réfèrent exclusivement à la valeur vénale (SG, AR, AI, GE, avec octroi partiel de réductions-vieillesse) ou parlent sans autres précisions d'une valeur d'estimation officielle (LU, TG, TI).

---

1) Groupe d'aménagement cantonal de Berne, "Analyse und Beurteilung der steuerlichen Einflüsse auf die Verbreitung von Wohnungs- und Hauseigentum in der Schweiz", rapport de recherche non publié de l'Office fédéral du logement, Bern 1978.

Considérant qu'une maison familiale ne doit pas être imposée selon le même principe que l'action, plus aisément réalisable, et conformément à la pratique actuelle, il faudra donc introduire dans la loi d'harmonisation fiscale le principe de l'imposition du rendement. Sous l'angle de l'encouragement à la propriété, il serait absurde d'obliger les cantons d'imposer la valeur vénale.

Proposition 21: Impôts sur les gains fonciers

- Contenu: Il y a lieu de compléter ainsi l'article 14, 4e alinéa du projet de loi sur l'harmonisation fiscale: "On surseoit à l'imposition pour: d) Aliénation d'un logement habité en propre si et dans la mesure où le produit de l'aliénation, dans un délai raisonnable et en Suisse, est affecté à l'acquisition d'un logement comparable." A vrai dire, la commission pour l'encouragement de la propriété pourrait aussi admettre une réglementation impliquant l'abandon de l'imposition des gains fictifs conditionnés par l'inflation.
- Justification: D'après le projet de loi d'harmonisation fiscale, l'impôt sur le bénéfice foncier doit être ajourné en cas d'achat de remplacement pour des terrains agricoles aliénés. Il n'y a pas de raison à ce qu'on n'étende pas cette disposition à la propriété de logements habités en propre. La perception d'un impôt sur les bénéfices fonciers malgré le réinvestissement ne contredit pas seulement le sens de la justice, mais elle représente une entrave à la mobilité et à la création d'un véritable marché des logements en propriété. Surtout, elle peut conduire à ce que quelqu'un abandonne un logement lui appartenant pour le louer, et en loue un autre ailleurs; ainsi, au lieu de deux rapports possibles de propriété, on a créé sans nécessité deux rapports de location. Et l'objection souvent présentée de la difficulté d'exécution d'une telle mesure exceptionnelle n'est pas non plus convaincante. Il ne fait pas de doute qu'il puisse se poser des problèmes de cas-limités. Mais c'est le cas de la plupart

des impôts. Dans le cas présent, la solution élégante consisterait à établir la dette fiscale au moment du changement de domicile, et à constituer un gage foncier sans intérêt en faveur du fisc pour le montant en question. De toute façon il est choquant que l'Etat, qui est aussi responsable en général de l'inflation, se déclare hors d'état, pour des raisons administratives, d'exonérer des bénéficiaires fictifs dus précisément à l'inflation. C'est pourquoi la commission d'experts, d'entente avec le groupe de travail "mesures fiscales" du Délégué aux questions conjoncturelles, propose de renoncer à la perception de l'impôt sur les bénéficiaires fonciers lorsque le produit de la vente d'un logement en propriété est réinvesti dans l'achat d'un autre logement habitable en propre. Il est vrai que la commission spécialement à propos de cette proposition s'est demandé si une telle prescription ne porterait pas indûment atteinte à la souveraineté fiscale des cantons. Toutefois il convient de souligner qu'il s'agit ici d'une mesure d'harmonisation d'une nature spéciale, car elle tranche d'un problème de mobilité d'un canton à l'autre. Il s'agit donc pas ici d'un nivellement comme d'une fin en soi, mais il s'agit de prévoir comment on peut procéder pour déterminer au bon moment une matière à impôts par-delà les limites cantonales. Les discussions menées jusqu'à présent à ce sujet ont démontré que la cause principale de la résistance à cette proposition se trouve dans le fait qu'en cas de changement de domicile d'un canton à l'autre, c'est le canton auquel l'avantage doit revenir qui risque de perdre ainsi la créance fiscale ajournée. Une prescription fédérale assurerait à tous les cantons un droit de réciprocité à cet égard. Enfin, il n'y a pas de raison de craindre des pertes sensibles de recettes fiscales. D'abord, il s'agit d'un sursis fiscal. Deuxièmement: Pour l'année 1977, la part que représentent les impôts de gains sur la fortune n'a été que 1,9 % des recettes fiscales des cantons et des communes. Les scrupules sont d'ailleurs ici hors de question, même si l'on tient compte du fait que ce chiffre ne reflète pas tous

les impôts sur les gains immobiliers, puisque les impôts sur les gains immobiliers des personnes physiques sont perçus quelquefois dans le cadre des impôts sur le revenu. Le fait que les impôts sur les gains de fortune ne se rapportent pas qu'à des gains immobiliers peut ajouter ici un certain correctif. En troisième lieu, l'allégement fiscal ne touche que la propriété habitée en propre; les gains réalisés sur les terrains et les immeubles locatifs appartenant à des privés ne sont pas touchés, et moins encore les gains réalisés sur la fortune d'entreprise.

Proposition 22: Allégements fiscaux pour les coopératives de cautionnement

- Contenu: L'article 23 du projet de Loi sur l'harmonisation fiscale doit être complété de la manière suivante par un alinéa 3bis: Les cantons doivent accorder des allégements fiscaux aux institutions de cautionnement qui encouragent principalement la propriété de logements.
- Justification: Les coopératives de cautionnement contribuent largement au développement de la propriété de logements. La commission a eu connaissance d'une vaste documentation concernant l'imposition actuelle de ces coopératives et sur les possibilités d'une imposition uniforme et mesurée. Il est surtout question de l'exemption de l'impôt sur la fortune pour ces coopératives de cautionnement, ou tout au moins de la reconnaissance plus généreuse de réserves exemptées d'impôts. De plus, on peut même se demander si les fonds versés à des coopératives de cautionnement ne devraient pas être reconnus comme passifs dans les exercices commerciaux, ceci afin de faciliter la dotation des coopératives de cautionnement. C'est pourquoi la commission est d'avis que la loi sur l'harmonisation fiscale devrait obliger les cantons d'accorder certains allégements fiscaux aux coopératives de cautionnement qui encouragent principalement la propriété de logements.

d. Autres recommandations à la Confédération

La Commission propose en outre à la Confédération différentes recommandations qui ne se rattachent à aucune loi déterminée et pour lesquelles une justification détaillée n'est pas nécessaire.

Proposition 23: Encouragement de droits de disposition apparentés à la propriété

- Contenu: L'Office fédéral du logement est invité à encourager, comme il le fait de l'acquisition de la propriété formelle, d'autres possibilités modernes de droits de disposition.
- Justification: A côté de l'acquisition formelle de la propriété, on a conçu des instruments juridiques qui donnent à l'habitant une sécurité semblable, mais qui peuvent être plus avantageuses, pour diverses raisons, p.ex. fiscales. L'aide fédérale doit aussi leur être accordée.

Ceci concerne en particulier:

- l'acquisition de parts à des coopératives d'habitation, avec droit d'utilisation particulier d'un certain logement;
  - l'acquisition d'actions d'une S.A. immobilière avec droit d'utilisation d'un certain logement et participation du locataire;
  - la copropriété d'un terrain, avec droit d'utilisation d'un logement;
  - des droits d'habitation et de jouissance, à vie ou à long terme;
  - le droit d'être locataire à vie.
- Conséquences juridiques: -

Proposition 24: Information

- Contenu: Dans le domaine de la propriété de logements, il faut améliorer l'information, notamment en publiant des statistiques provenant des cantons, des communes et des associations. Cette recommandation s'adresse bien entendu également aux cantons, aux communes ou à des tiers qui exercent une activité dans le secteur de la propriété.

Proposition 25: Transformation de rapports locatifs

- Contenu: La Confédération doit élaborer à l'intention des maîtres d'ouvrage des recommandations quant à la conversion de logements locatifs en logements en propriété, ainsi que des contrats-types portant sur des rapports locatifs apparentés à la propriété.

Proposition 26: Droit de l'équipement

- Contenu: A l'intention des cantons et des communes, la Confédération doit élaborer des recommandations en vue d'un système plus mesuré d'équipement des maisons familiales.

Proposition 27: Coordination des textes légaux sur la propriété

- Contenu: Il faut prendre garde que ceux-ci soient mieux coordonnés quant à l'encouragement de la propriété (p.ex. pour la fixation des valeurs fiscales, pour les dégrèvements en faveur des coopératives de cautionnement, dans le cadre des instructions de l'administration de l'impôt de défense nationale). La Confédération devrait réussir à faire mieux accepter ses recommandations dans le cadre de la collaboration entre elle-même et les cantons, p.ex. à l'égard de l'accord de subventions.

## 2. Cantons / communes

A la différence de ce qui a été fait jusqu'ici, sur le plan fédéral, les propositions d'encouragement sur le plan cantonal ne peuvent être reliées à des lois existantes ou en projet. En effet, une étude systématique des situations cantonales aurait amplement débordé le cadre du travail confié à la commission. Chaque canton a ses particularités économiques, juridiques et institutionnelles, elles forment un tout qui contient chaque fois un potentiel différencié dans l'optique de mesures concrètes favorables à la propriété. Ainsi, telles interventions des pouvoirs publics, qui auront paru peu prometteuses dans un certain cas, pourront s'avérer dans un autre contexte pleinement satisfaisantes; on en conclura que des propositions rejetées au plan fédéral ne seront pas nécessairement déplacées a priori au plan cantonal. On songe ici, par exemple, aux primes à l'épargne-construction, ou à l'introduction d'autres mesures entraînant immédiatement davantage de dépenses; tous instruments dont il va de soi que les cantons pourraient se saisir, malgré l'avis de principe défavorable exprimé à leur sujet par la commission. On ne trouvera donc ci-après, groupés suivant les titres principaux d'encouragement actuels, que quelques recommandations d'égale importance pour tous les cantons, et qui, de l'avis de la commission s'imposent. Les propositions concernant la construction et la planification touchent aussi en grande partie à la compétence des communes.

### a. Centre d'intérêts: Questions de financement

Dans ce domaine, il faut mentionner la recommandation déjà adressée à la Confédération, à savoir qu'il est nécessaire de revoir et modifier, au besoin, les lois encourageant la construction de logements, les dispositions sur les prêts et autres textes touchant à la question, s'ils se trouvent contenir des éléments qui entravent l'accès à la propriété. Une attention particulière, sur le plan cantonal, doit être apportée aux placements de capitaux venus des assurances. Il serait souhai-

table ici que soient reprises les directives de placements recommandées dans la proposition 17 pour la LPP, en vue des modèles de prévoyance à réaliser éventuellement en dehors du cadre obligatoire.

b. Centre d'intérêts: Questions fiscales

Du fait de la souveraineté fiscale des cantons, les recommandations relatives aux contributions ont un caractère particulier. Il serait donc souhaitable que les cantons puissent dès avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'harmonisation des impôts, réaliser de leur propre chef les propositions faites au sujet de chaque texte de loi. A cet égard, les propositions relatives à la valeur locative, au principe d'évaluation liée à l'impôt sur la fortune, à la reconnaissance de l'acquisition de remplacement comme bases de sursis fiscal appliqué à l'impôt sur les gains fonciers, et les allégements fiscaux accordés aux coopératives de cautionnement, sont impliquées immédiatement dans les recommandations supplémentaires ci-après.

Proposition 28: Réduction des droits de mutation

- Contenu: Réduction de moitié des droits de mutation lors de l'acquisition de logements destinés à l'usage personnel, dans tous les cantons qui demandent 1 % ou plus de la valeur d'achat. Les intermédiaires, dans la transformation de logements locatifs en logements en propriété, devraient aussi profiter de cette règle, car dans ces cas-là des droits de mutation élevés ont un effet doublement prohibitif.
- Justification: Dans la mesure où ils ont uniquement le caractère de taxes qui doivent permettre la tenue du registre foncier, les droits de mutation ne sont pas criticables du point de vue de la politique de la propriété. Mais s'ils prennent le caractère d'un véritable impôt venant s'ajouter à l'impôt sur les bénéfices immobiliers introduit partout, il est

difficile de les légitimer. Ceci ressort des observations suivantes:

- (1) Les couches sociales les plus faibles acquerront très souvent un logement en passant par un intermédiaire et devront donc, contrairement aux maîtres d'ouvrage indépendants, acquitter les droits de mutation non seulement sur le terrain, mais encore sur la construction.
- (2) Le changement de domicile d'un locataire n'entraîne pas en soi de redevance fiscale. Les droits de mutation désavantagent évidemment le propriétaire d'un logement et sont par-là même en complète contradiction avec le mandat constitutionnel.
- (3) Un taux d'imposition de 2 % ou même de 4 % peut ne pas paraître en soi très élevé. Mais il faut le rapporter au capital propre exigé de l'acheteur, de 10 %, par exemple. Lors de l'achat d'un logement, le fisc revendique donc 20 à 40 % du capital propre de l'acheteur. Ce montant, qui peut correspondre à plusieurs mois de salaire est évidemment perdu, puisqu'il n'est compensé par aucune plus-value. On ne saurait sousestimer l'effet psychologique de dissuasion d'une telle "punition" fiscale. Il s'ensuit également que la mobilité de la propriété foncière est fortement entravée.

C'est pourquoi d'une façon générale il faut exiger l'abaissement des droits de mutation dans une mesure qui soit encore compatible avec le principe de la couverture des coûts. En ce sens, la recommandation de la commission représente un compromis. Une proposition tendant à l'abolition générale des droits de mutation a été repoussée grâce à la voix prépondérante du président. Les effets sur le fisc devraient être supportables. En 1977, la recette globale des droits de mutation s'est montée à 200 millions de francs, mais une partie seulement de cette somme concerne des résidences principales habitées en propre, - et il est probable que dans beaucoup de cantons cette part n'est pas très considérable.

Proposition 29: Déduction forfaitaires pour travaux d'entretien

- Contenu: Pour les menues dépenses de construction, il y aurait lieu de fixer un montant forfaitaire de 5'000 fr. par immeuble, par exemple, qui pourrait être défalqué au titre des travaux d'entretien. Pour des transformations plus coûteuses, en revanche, afin d'éviter des discussions à propos de l'augmentation ou du maintien de valeur en rapport avec l'arrêté fédéral concernant des mesures contre les abus dans le secteur locatif, il faudrait déclarer que jusqu'à 70 % des coûts de construction peuvent être défalqués et permettre une répartition des dépenses sur plusieurs années.
- Justification: Des raisons techniques d'ordre fiscal différentes s'opposent à la défalcation portant sur des immeubles privés, d'autant plus que l'opinion a cours que par le maintien à un bas niveau des valeurs locatives on compense suffisamment l'absence de possibilités de déductions. Ceci peut être partiellement vrai en fin de compte, mais seul en profite le propriétaire occupant son logement. Pour tourner ces difficultés, il semble donc s'imposer de procéder aux déductions par anticipation, pour ainsi dire, et de déclarer défalcables certaines parties des dépenses afférentes tout au moins à des travaux de transformation et de modernisation. Ainsi la commission se rallie à une proposition qui a été déjà faite par l'Office fédéral du logement dans le groupe de travail "Mesures fiscales" du Délégué pour les questions conjoncturelles.

Proposition 30: Allégements fiscaux en cas de transformation de logements locatifs en logements en propriété

- Contenu: Semblablement à ce qui se passe pour d'autres mutations (p.ex. mutation par succession, mise en commun des biens de conjoints) on pourrait admettre le sursis de l'impôt sur les gains fonciers également en cas de transformation de logements locatifs en logements en propriété, pour autant que

soient suffisamment sauvegardés les intérêts des locateurs non-acheteurs.

- Justification: On sait qu'il est impossible de provoquer par la seule construction nouvelle une augmentation sensible - et dans les délais souhaitables - du nombre des propriétaires. Pour atteindre ce but, il faut aussi que des logements locatifs soient transformées en logements en propriété. C'est précisément dans un contexte urbain qu'il paraît souhaitable pour des raisons de politique générales de faciliter de telles transformations. Ceci peut aussi correspondre à des objectifs de planification urbaine, parce que la propriété de logement situés dans le centre peut endiguer la désertion de cette partie des villes.

La transformation rencontre des obstacles de toute espèce. En raison de leur construction, beaucoup de logements ne s'y prêtent pas. Il n'est pas rare que des propriétaires ou des locataires se désintéressent de la cession ou de la reprise d'un logement. C'est là que dans certains cas au moins, des avantages fiscaux écarteraient les obstacles subjectifs. De même, une campagne de transformation dans un délai donné, menée par les pouvoirs publics contribuerait à atteindre cet objectif. Il s'agirait là de l'un des moyens possibles de transformer en logements en propriété des logements appartenant à des coopératives, des logements locatifs appartenant aux pouvoirs publics ou à des investisseurs institutionnels ou privés. Comme dans la plupart des cantons l'impôt sur le gain foncier est supérieur à 20 %, même pour les propriétés de longue date, l'allégement joue un rôle déterminant, et en ce qui concerne le résultat pratique, on peut admettre que l'acquéreur attiré par l'allégement fiscal ne se décide à l'achat que si l'économie fiscale a un effet sur le prix d'achat. Lors d'une revente ultérieure du logement en propriété, c'est en effet le premier acquéreur qui aurait à s'acquitter de l'impôt ajourné. Ainsi, la transformation se réaliserait dans les cas où le propriétaire serait disposé à la vente, mais où le locataire ne serait

pas disposé à payer le prix du marché ou ne serait pas en mesure de le faire.

De même on peut se demander s'il n'y a pas lieu de faire contrôler par une instance officielle le transfert de l'avantage fiscal à l'acquéreur. On peut répondre toutefois par la négative, car il suffit d'assortir l'allégement fiscal d'autres conditions, en particulier la sauvegarde des intérêts du locataire non disposé à acheter. Dans la mesure où l'on exige, ou bien qu'un certain pourcentage des locataires (p.ex. 80 %) soit disposé à reprendre l'appartement, ou bien qu'il y ait garantie que le locataire non disposé à acheter puisse rester dans son logement malgré la transformation en propriété, le locataire devrait disposer entièrement de l'allégement. Dans des situations spéciales, on pourrait imaginer que le propriétaire ne soit pas tenu de transférer l'avantage fiscal - à savoir quand les locataires s'intéressaient depuis longtemps à l'acquisition, mais que le propriétaire était effrayé par les impôts.<sup>1)</sup> Si, dans de pareils cas, on en vient à une transformation, grâce au sursis fiscal, c'est à l'avantage du locataire et par là même de la politique d'encouragement à la propriété. Ces raisons démontrent non seulement l'inutilité d'un contrôle étatique de l'économie d'impôt, mais encore son impossibilité, car il ne ressort pas du prix de vente fixé par contrat dans quelle mesure l'économie d'impôt a été transférée. Un contrôle officiel de la justesse du prix de vente remettrait cependant en question l'efficacité de la mesure.

On a déjà rappelé que l'allégement fiscal exigeait des mesures de flanquement, en particulier en vue de protéger les locataires non disposés à l'achat. Le fait d'exiger qu'un nombre re-

---

1) On a évoqué l'exemple de l'immeuble locatif appartenant à un fonds de prévoyance d'une entreprise; or l'achat par les locataires n'a échoué que pour une seule raison, à savoir que les assurés du fonds de prévoyance ont vu une massive perte de substance, pour l'institution de prévoyance, dans le montant élevé de l'impôt sur les gains fonciers.

lativement élevé de locataires se déclarent d'accord avec la reprise de logements devrait constituer la protection la plus forte et la plus conforme aux lois du marché. De même il faudrait parer le risque que de nouvelles constructions soient d'abord utilisées comme logements locatifs et peu de temps après transformées en logements en propriété, ceci afin d'éviter l'imposition des gains fonciers. Comme il s'agit ici d'une esquisse, il est clair qu'il y aurait encore à examiner certains autres aspects du problème. De toute façon il ne faut pas s'exagérer la portée de la mesure esquissée. Il s'agit pour l'essentiel d'éliminer l'un des nombreux obstacles étatiques à une plus large répartition de la propriété. Lorsqu'on a réuni les conditions objectives et subjectives à une transformation, il ne faudrait pas la faire échouer à cause de l'ampleur des exigences fiscales.

Quoi qu'il advienne de ces mesures, le fisc ne devrait pas y perdre beaucoup: A supposer que telle vente ne puisse se faire sans les allègements prévus, cela demeure sans conséquence pour le fisc. A supposer qu'une aliénation de tout l'immeuble ou que sa transformation en logements en propriété s'effectuent selon les conditions en vigueur, le fisc n'y perd que dans la mesure où il ne peut faire valoir sa créance qu'avec retard ou même qu'elle est définitivement perdue. Mais de tels effets sont quantitativement minimes, de sorte que les avantages l'emportent. De plus le fisc trouve une certaine compensation grâce aux droits de mutation éventuels dans tous les cas où le sursis fiscal provoque une transformation.

Pour conclure ces recommandations d'ordre fiscal, signalons encore deux autres possibilités d'encouragement, auxquelles la commission n'a pas voulu accorder de priorité sur les autres suggestions, mais qui peuvent parachever la liste des mesures proposées.

#### (1) Défalcations touchant les immeubles privés

En République fédérale d'Allemagne, on tolère des défalcations supérieures pour les maisons à une et deux

familles ainsi que pour les logements en propriété. Les défalcatons personnelles peuvent être prises en considération pendant 8 ans jusqu'à concurrence annuelle de 5 % des frais de construction ou d'acquisition.

(2) Renonciation à l'impôt immobilier

Les impôts perçus sur les immeubles dans 16 cantons n'ont pas grande importance du point de vue de la politique d'encouragement de la propriété, parce que nulle part les taux d'impôts ne dépassent 4 pour mille. Toutefois, comme le propriétaire est chargé par ailleurs d'une foule de nouvelles taxes pour les prestations des services publics, l'impôt immobilier semble de moins en moins pouvoir être considéré comme un impôt sur la fortune. Du point de vue de la politique du logement, il serait judicieux d'introduire une réduction de l'impôt immobilier sur les résidences principales.

c. Centre d'intérêts: Questions de construction et de planification

Comme il a été dit plus haut, dans l'exposé des centres d'intérêts thématiques correspondant aux différentes mesures (Cf. p. 28), les conditions financières favorables et les allègements fiscaux ne suffisent pas à eux seuls à accroître la quote des logements en propriété. C'est le secteur de la construction et de la planification qui joue un rôle déterminant. Il faudrait que les communes mettent à disposition suffisamment de terrains à des prix intéressants pour la construction de maisons familiales, que la simplification des règles de construction et d'équipement, par trop perfectionnistes dans notre pays, permette d'abaisser les coûts; et que la simplification de la procédure d'obtention du permis de construire permette de surmonter les obstacles psychologiques. Les propositions ci-dessous tendent à trois buts: mise à disposition de terrain à bâtir à prix avantageux, abaissement des coûts de revient et simplifications administratives.

Les propositions s'adressent principalement aux cantons (dans le cadre de leur compétence en matière de construction) et aux communes (quant à leurs règlements de construction et de zonage). Vu la diversité cantonale quant à la compétence, et pour éviter des répétitions, on ne distinguera pas ci-après les différents destinataires.

Proposition 31: Promulgation de dispositions réglant la construction et destinées à encourager la propriété

- Contenu: Dans le cadre de leurs compétences en matière de construction, les cantons et les communes doivent promulguer des prescriptions qui encouragent la propriété, ou tout au moins renoncer à promulguer des prescriptions qui l'entravent. En particulier:
  - (1) Démarcation d'un nombre suffisant de zones destinées à des maisons familiales dans les planifications communales.
  - (2) Renonciation à la fixation de coefficients d'utilisation pour les zones destinées à des maisons familiales, lorsque ceci semble contribuer à favoriser la construction de maisons familiales à des prix avantageux.
  - (3) Lotissement des zones réservées à la construction de maisons familiales en petites parcelles avantageuses.
  - (4) Renonciation à des prescriptions de droit public qui augmentent le coût de la construction, pourvu qu'elles ne se justifient pas par un intérêt public contraignant.
  - (5) Réduction des prescriptions relatives à l'équipement (garages, largeur des routes, abris de protection civile) pour les maisons familiales.

Proposition 32: Création de formes d'habitat plus attrayantes pour les occupants

- Contenu: On y arrivera par:

- (1) Autorisations de planifications exceptionnelles à échelle réduite (en dérogation aux règlements de construction), valables aussi pour de nouvelles formes d'habitat
- (2) Autorisation de prestations personnelles sans frais ou imposition supplémentaires.
- (3) Autorisation de transformation en logement en propriété à usage propre, même là où cela ne correspond plus au plan de zone (p.ex. accueil d'un membre de la famille par suite de la mort d'un conjoint; maladie; invalidité; naissance etc.).
- (4) Prise en compte de bonnes installations communautaires dans le cadre des plans d'aménagement, etc. (p.ex. en exemptant l'exploitation). Encouragement de bonnes installations communautaires pour la propriété par étage (p.ex. construction de pièces qui, tout en appartenant à la communauté, peuvent être mises à la disposition de tel ou tel propriétaire, suivant les besoins). L'encouragement de pièces librement attribuables peut se faire en ne les comprenant pas dans l'utilisation.
- (5) Planification de petites unités d'habitation. Il faut rendre plus difficile la construction de maisons-tours. Il faut veiller davantage à l'aménagement de l'environnement immédiat.

#### Proposition 33: Procédures

- Contenu: Il faut simplifier les procédures d'obtention du permis de construire. C'est le service officiel lui-même qui devrait s'occuper de procurer les autorisations accessoires nécessaires.

#### Proposition 34: Fondation d'organismes spécialisés de promotion

- Contenu: Les autorités cantonales et communales sont invitées à participer à la fondation d'organismes de promotion régionaux et locaux.

Proposition 35: Application et complément des mesures fédérales  
d'encouragement de la propriété par les cantons  
et les communes

- Contenu: Les mesures fédérales devraient être mieux appliquées et complétées sur le plan cantonal et communal, par exemple, par:

- (1) des décrets se rapportant à WEG et la complétant
- (2) la prise en charge de tâches administratives pour simplifier l'exécution

### 3. Privés

L'encouragement de la propriété ne doit pas se limiter à l'initiative des collectivités publiques. Dans notre ordre social et économique, l'Etat ne doit intervenir qu'à titre subsidiaire dans les domaines où l'initiative privée ne peut accomplir une tâche ou n'y suffit pas. Dans le domaine de l'encouragement de la propriété, les instances de l'Etat doivent se borner à créer un cadre favorable à l'activité de l'économie privée, en supprimant les obstacles, et la collectivité ne doit pas en principe participer elle-même à l'économie. Ce qui signifie que le succès des mesures proposées dépend en dernier ressort de l'utilisation que feront les organismes privés impliqués dans la construction (banques, assurances, caisses de retraites, promoteurs d'utilité publique, etc.) des possibilités d'encouragement de la propriété que ménage la loi. L'invitation adressée aux organismes privés de mettre davantage à contribution les instruments existant actuellement et ceux qui pourront exister pour l'encouragement de la propriété, est valable sur tous les plans. Soulignons une fois encore à ce propos quelques points particulièrement importants:

a. Centre d'intérêts: Questions de financement

Proposition 36: Libre réalisation de nouveaux modèles de financement

- Contenu: L'économie privée est invitée à expérimenter, de sa propre initiative, de nouvelles formes d'octroi des crédits pour stimuler l'accession à la propriété. On en trouvera des exemples dans l'étude de M. Welti sur les "Modèles de financement à option comme moyens permettant de populariser la propriété d'appartements et de maisons familiales".

Proposition 37: Libre réalisation de l'encouragement de la propriété à l'aide des fonds de la prévoyance professionnelle

- Contenu: Les caisses de retraite sont invitées à remanier leurs statuts de façon à ce que les fonds de la prévoyance professionnelle puissent être mis à la disposition des assurés qui le désirent pour l'acquisition de logements à habiter en propre.

b. Centre d'intérêts: Questions de construction et de planification

Proposition 38: Amélioration de la qualité d'habitation

- Contenu: Les organisations spécialisées, les associations et les promoteurs privés de construction sont invités à faire en sorte qu'un plus grand nombre encore de logements à vendre soient construits et qu'ils soient attrayants par leurs prix et le compte qu'ils tiennent des désirs de leurs occupants et des besoins de la vie communautaire. Ceci peut se réaliser à l'aide des mesures suivantes:

- (1) Coopération des futurs habitants pour la planification et l'administration

- (2) Création de nouveaux modèles d'habitat
- (3) Exclusion des bénéficiaires spéculatifs grâce à une limitation des droits de préemption ou à de semblables mesures
- (4) Collaboration à la création de petites coopératives dans le sens de l'intérêt public
- (5) Subventionnement des promoteurs locaux d'utilité publique à l'aide des moyens des fonds de roulement
- (6) Création de centres régionaux de conseil
- (7) Amélioration de la qualité de l'habitat spécialement dans les cas de propriété par étage.

## VI. Appendices

1. Statistiques
2. Comparaison sur le plan international de l'imposition des appartements et des maisons familiales habitées en propre
3. Catalogue détaillé des recommandations du sous-groupe pour les questions de construction et de planification
4. Memorandum de l'Office fédéral du logement au sujet de l'encouragement à la propriété
5. Bibliographie

Tableau 1: Les logements en Europe de l'Ouest en 1970, d'après les catégories d'occupants

Habités par le propriétaire		Logements loués		Autres*	
Espagne	64	Suisse	69	Norvège	13
Finlande	60	Hollande	65	Suède	13
Belgique	55	RFA	61	Autriche	12
Norvège	53	Suède	52	France	12
Italie	51	Royaume-Uni	51	Espagne	8
Portugal	49	Danemark	49	Portugal	6
Royaume-Uni	49	Autriche	47	RFA	6
Danemark	47	Portugal	45	Italie	5
France	45	Italie	44	Danemark	4
Autriche	41	France	43	Belgique	3
Hollande	35	Belgique	42	Suisse	3
Suède	35	Finlande	39	Finlande	1
RFA	33	Norvège	34		
Suisse	28	Espagne	28		

\*p.ex. logements affermés ou de service

Source: Economic Commission for Europe (ECE)

Tableau 2: Part des maisons familiales dans la production globale de logements de 1970 à 1976

Année	Nombre global de logements construits	Nombre de maisons familiales construites	Pourcentage de maisons familiales dans la production de logements
1970	63'590	10'657	16.8
1971	65'248	10'963	16.8
1972	73'612	12'184	16.6
1973	81'865	13'320	16.3
1974	73'961	11'495	15.5
1975	54'899	8'715	15.9
1976	34'158	7'958	23.3
1977	32'297	10'463	32.4
1978	34'464	12'931	37.5

Source: "La Vie économique", diverses années

Tableau 3: Logements en propriété, de coopérateurs et de locataires dans les cantons 1970

Cantons	Total des résidences principales	Logements en propriété			Logements de coopérateurs (en % résidences principales)	Logements de locataires	
		Total	en % résidences principales	en % résidences principales dont les occupants ont plus de 35 ans		Total en % résidences principales	publics en % résidences principales
Zurich	386'183	68'340	17,7	22,9	10,1	72,3	4,4
Berne	317'755	101'339	31,9	38,9	3,1	65,0	3,7
Lucerne	80'809	21'214	26,3	31,7	4,2	69,5	2,4
Uri	8'982	3'894	43,4	50,0	4,9	51,7	3,9
Schwyz	24'807	9'890	39,9	48,6	1,0	59,1	2,8
Unterwald l.H.	6'291	3'336	53,0	60,8	0,5	46,5	2,7
Unterwald l.B.	6'784	2'633	38,8	46,6	0,6	60,6	2,9
Glaris	12'315	6'075	49,3	58,4	0,7	50,0	2,3
Zoug	18'605	4'688	25,2	33,1	2,2	72,6	2,2
Fribourg	50'141	18'896	37,7	46,3	4,0	58,3	3,6
Soleure	69'625	26'780	38,5	46,9	1,1	60,4	2,7
Bâle-Ville	92'369	10'509	11,4	14,4	9,5	79,1	3,6
Bâle-Campagne	64'064	22'345	34,9	45,8	2,6	62,5	2,6
Schaffhouse	24'306	7'314	30,1	37,2	4,7	65,2	4,2
Appenzell RE	16'035	6'948	43,3	50,4	0,8	55,9	2,7
Appenzell RI	3'616	2'180	60,3	66,4	-	39,7	2,7
Saint-Gall	117'699	39'817	33,8	41,6	1,6	64,6	4,0
Grisons	45'746	20'166	44,1	53,0	1,7	54,2	3,5
Argovie	129'876	54'966	42,3	53,4	1,3	56,4	2,0
Thurgovie	56'568	21'664	38,3	46,8	1,2	60,5	2,8
Tessin	84'174	28'409	33,8	39,9	0,5	65,7	2,0
Vaud	184'606	39'500	21,4	27,0	0,9	77,7	4,0
Valais	58'934	32'646	55,4	64,7	0,5	44,1	1,7
Neuchâtel	61'296	10'253	16,7	21,0	1,3	82,0	5,2
Genève	128'897	11'571	9,9	11,6	3,0	88,0	5,6
Suisse	2'050'483	575'373	28,1	34,8	3,8	64,1	3,6

Source: Recensement fédéral de la population 1970, 10e vol., pp. 28 ss. et 118 ss.

Tableau 4: Logements occupés, d'après l'âge de l'occupant et le statut d'occupation

Âge des occupants	Total des logements occupés	Statut d'occupation*					
		Logements en propriété		Logements de locataires		Logements de coopérateurs	
		en % de tous les logements occupés		en % de tous les logements occupés		en % de tous les logements occupés	
	2'050'483	575'373		1'315'260		77'859	
moins de 20 ans		90	0,004	5'271	0,26	23	0,001
de 20 à 24 ans		1'859	0,09	82'660	4,03	1'292	0,06
de 25 à 29 ans		10'636	0,52	178'439	8,70	5'018	0,24
de 30 à 34 ans		24'078	1,17	171'079	8,34	6'235	0,30
de 35 à 39 ans		41'091	2,00	146'245	7,13	7'948	0,39
de 40 à 44 ans		54'805	2,67	122'055	5,95	8'884	0,43
de 45 à 49 ans		65'217	3,18	109'529	5,34	9'390	0,46
de 50 à 54 ans		65'674	3,20	88'341	4,31	8'131	0,40
de 55 à 59 ans		74'581	3,64	90'741	4,43	7'896	0,39
de 60 à 64 ans		73'831	3,60	92'059	4,49	7'841	0,38
de 65 à 69 ans		64'063	3,12	83'599	4,08	6'581	0,32
de 70 à 74 ans		47'925	2,34	67'085	3,27	4'483	0,22
de 75 à 79 ans		29'849	1,46	45'507	2,22	2'652	0,13
80 ans et plus		21'665	1,06	32'650	1,59	1'485	0,07

\* ne correspond pas au total des logements occupés, la catégorie "autres logements" n'étant pas comprise.

Source: Recensement fédéral de la population 1970, 2e vol., p. 110

Tableau 5: Statistique des logements selon leur statut d'occupation

Genre d'occupation	Nombre de logements occupés				Variations 1960-1970
	1960		1970		
	en chiff. absolus	en%	en chiff. absolus	en%	en%
Logements en propriété	531'981	33.7	575'373	28.1	8.2
Logements affermés	29'105	1.8	17'088	0.8	41.3
Logements loués	900'063	56.9	1'315'260	64.1	46.1
Logements en coopérative	59'522	3.8	77'859	3.8	30.8
Logements de service ou gratuits	59'719	3.8	64'903	3.2	8.7
Total des logements occupés	1'580'390	100.0	2'050'483	100.0	29.7

Source: Recensement fédéral de la population 1960, statistique de la Suisse, fascicule 379, vol.29, Berne, 1964, p.96  
 Recensement fédéral de la population 1970, statistique de la Suisse, fascicule 579, vol. II, Berne, 1974, p. 53

Tableau 6: Logements en propriété occupés, d'après la nationalité du chef de ménage

Canton	Logements occupés	Logements en propriété		Logements en propriété / chef de ménage étranger		Logements en propriété / chef de ménage Suisse	
		absolu	en %	absolu	en %	absolu	en %
ZH	386'183	68'340	17,7	1'474	2,2	66'866	20,9
BE	317'755	101'339	31,9	994	3,2	100'345	35,0
LU	80'809	21'214	26,3	245	2,7	20'969	29,2
UR	8'982	3'894	43,4	25	3,9	3'869	46,4
SZ	24'807	9'890	39,9	161	5,1	9'729	45,0
OW	6'291	3'336	53,0	44	10,2	3'292	56,2
NW	6'784	2'633	38,8	35	5,4	2'558	42,3
GL	12'315	6'075	49,3	170	8,5	5'965	57,3
ZG	18'605	4'688	25,2	157	5,2	4'531	29,1
FR	50'141	18'896	37,7	205	4,2	18'691	41,3
SO	69'625	26'780	38,5	490	4,8	26'290	44,2
BS	92'369	10'509	11,4	278	2,0	10'231	13,0
BL	64'064	22'345	34,9	633	5,6	21'712	41,2
SH	24'306	7'314	30,1	199	4,6	7'115	35,6
AR	16'035	6'948	43,3	151	7,2	6'797	48,8
AI	3'616	2'180	60,3	19	6,7	2'161	64,9
SG	117'699	39'817	33,8	1'079	5,8	38'738	39,1
GR	45'746	20'166	44,1	727	13,6	19'439	48,1
AG	129'876	54'966	42,3	1'056	4,6	53'910	50,5
TG	56'568	21'664	38,3	539	5,2	21'125	45,7
TI	84'174	28'409	33,8	2'379	10,5	26'030	42,3
VD	184'606	39'500	21,4	2'043	5,6	37'457	25,3
VS	58'934	32'646	55,4	614	10,2	32'032	60,5
NE	61'296	10'253	16,7	362	3,0	9'891	20,0
GE	128'897	11'571	9,0	1'539	3,9	10'032	11,2
CH	2'050'483	575'373	28,1	15'618	4,6	559'755	32,7

Source: Bureau fédéral de statistique; données fournies par le recensement, publiées en partie. Cf. La Vie économique, janvier 1976

Tableau 7: Logements occupés et logements en propriété par catégories de communes 1970

Catégories de communes Communes de ... habitants	Nombre global de logements occupés	dont ... logements en propriété	
		Nombre	Pourcentage du chiffre global
plus de 100'000	448'191	28'943	6,5
50'000 - 99'999	110'343	14'327	13,0
20'000 - 49'999	196'052	30'945	15,8
10'000 - 19'999	279'406	57'652	20,6
5'000 - 9'999	261'252	76'652	29,3
2'000 - 4'999	354'704	143'614	40,5
1'000 - 1'999	186'361	93'677	50,3
moins de 1'000	214'174	129'564	60,5
<b>Total</b>	<b>2'050'483</b>	<b>575'373</b>	<b>28,1</b>

Source: Statistique de la Suisse / 537e fascicule, pp. 20, 24, 53 ss.

Tableau comparatif de l'imposition, dans différents pays, des maisons et logements habités par leur propriétaire

(Les chiffres se réfèrent à la monnaie du pays)

	Belgique	RFA	France	Grande-Bretagne	Pays-Bas	Norvège	Suède	Suisse
<b>Impôt sur le revenu:</b>								
- valeur locative	imposable (base: valeur cadastrale; très inférieure à la valeur vénale)	imposable ( base: valeur unitaire; très inférieure à la valeur vénale). Valeur locative = 1,4% de la valeur unitaire.	--	"Impôt d'utilisateur" pour propriétaire ou locataire. D'après la valeur vénale moins le montant de l'impôt.	imposable (base env. 2/3 de la valeur vénale)	imposable (base: valeur imposable moins 20'000 cour. de déduction de base). Taux d'impôt: 2 1/2 %	imposable (base: env. 75 % de la valeur vénale, taux progressif).	imposable
- Déduction des intérêts passifs	autorisée jusqu'à concurrence de la valeur locative	autorisée jusqu'à concurrence de la valeur locative	autorisée pendant 10 ans; jusqu'à 7'000 F par an	autorisée	autorisée	autorisée	autorisée	autorisée
- Déduction de frais d'entretien	non autorisée	Déduction pour certains frais de modernisation de maisons individuelles anciennes.	Frais de rénovation de façades et investissements économiseurs d'énergie; pas de cumul au-delà du plafond pour déduction d'intérêts.	Déduction forfaitaire entre 16 et 45 % de la valeur vénale (déduction maximum pour les pauvres).	non autorisée	non autorisée	non autorisée	autorisée comme forfait ou sur justificatifs
- Déduction pour amortissement/vétusté	non autorisée	pendant 8 ans, jusqu'à 5 % annuels du coût de revient; au plus 150'000 DM	non autorisée	non autorisée	non autorisée	non autorisée	non autorisée	non autorisée
- Autres déductions	-Déduction forfaitaire de 12'000 à 30'000 FB, selon grandeur de la commune -Déduction de 1'000 FB par personne légalement à charge. Plafond: valeur locative	--	Déduction forfaitaire de 1'000 F par personne légalement à charge, le conjoint excepté.	--	--	--	Déduction forfaitaire de 1'000 cour. par an pour qui habite son propre logement.	--

	Belgique	RFA	France	Grande-Bretagne	Pays-Bas	Norvège	Suède	Suisse
<u>Impôt sur la fortune:</u>								
- ordinaire	--	oui (valeur unitaire + 40 %) Déduction intégrale des dettes. Taux de l'impôt: 0,5 %	--	--	oui. Déduction intégrale des dettes et seuils d'imposition entre 43'000 et 59'000 fl. Taux d'impôt: 8 %	oui. Déduction intégrale des dettes, et quelques autres.	oui. Déduction intégrale des dettes et seuil d'imposition. Taux d'impôt: 3 à 6 %	oui. Déduction intégrale des dettes. Taux d'impôt: 3 à 8 %
- Impôt immobilier spécial	--	oui. (taux fixé par les communes) Pour encourager la propriété, remises à terme.	oui. (taux fixé par les communes; déductions suivant le nombre d'enfants)	--	oui. (taux fixé par les communes)	--	--	Selon le canton. Taux d'impôt: 0 à 2 %
<u>Droits de mutation</u>	--	oui. Exonération lors de vente de logements habités en propre, après 5 ans (limitée à un prix de vente de 250'000 DM).	Soumis à la TVA pour les immeubles récents (actuellement 17,6%). Sont payés par l'acheteur.	oui (0 à 2 % du prix de vente)	oui; 6 % du prix de vente. Sont payés par l'acheteur.	--	--	Selon le canton (1 à 3 % du prix de vente)
<u>Impôt sur les gains fonciers</u>	--	non. Exception: "affaires spéculatives"; durée de la possession moins de deux ans.	oui. Exonération en cas d'aliénation de logements habités en propre après 5 ans, ou pour une raison importante.	Pas pour les logements habités en propre.	--	oui. Exonération lors d'aliénation après 10 ans de logements habités en propre ou si le bénéfice sert à l'acquisition d'une autre maison.	--	oui (10 à 15 % du bénéfice)
<u>Projets de modification du régime fiscal</u>	aucun	Nouvelle fixation des valeurs unitaires pour les biens fonciers (adaptation vers le haut).	Introduction d'un impôt sur la fortune (év. exonération pour les logements habités en propre).	? (changement de gouvernement)	- limitation des intérêts passifs déductibles - élévation des montants exonérés pour les revenus modestes (rentiers etc.)	--	Elévation de l'impôt de valeur locative (le gouvernement a ajourné le projet à cause des élections).	?

Catalogue détaillé des recommandations du sous-groupe pour les questions de construction et de planification

A. Recommandations à la Confédération

1. La commission recommande en particulier le soutien aux promoteurs d'intérêt public, qui, pour leur part, pratiquent un encouragement concret de la propriété. Par-là même il faut stimuler les nouvelles impulsions servant à développer la propriété et exclure dans la mesure du possible les gains intermédiaires déplacés.

1.1. La commission recommande en particulier:

- a) Encouragement de maîtres d'ouvrage d'utilité publique désireux de pratiquer l'encouragement de la propriété;
- b) Encouragement à la création de nouvelles institutions de promotion de la propriété;
- c) Encouragement d'organisations faitières, qui, de leur côté transmettent à leurs membres les moyens disponibles à des conditions privilégiées.

1.2. L'encouragement de maîtres d'ouvrage d'utilité publique doit se faire relativement aux mesures suivantes:

- a) Acquisition de terrain;
- b) Equipement de terrain;
- c) Construction de maisons familiales et de logements en propriété;
- d) Première vente de maisons familiales et de logements en propriété.

1.3. L'encouragement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique doit se faire par les moyens suivants:

- a) Reprise de cautionnement;
- b) Prêts;
- c) Participation des pouvoirs publics (de façon réservée);
- d) Droits de préemption des pouvoirs publics cédés aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

1.4. Concernant la participation de la Confédération à des institutions de promotion, la réserve est recommandée. A supposer qu'une participation entre en ligne de compte, il ne faut pas que ce soit pour des maîtres d'ouvrage locaux, mais seulement à l'échelle régionale. D'autre part, les promoteurs à une

échelle plus étendue ne devront lancer d'actions que si l'on ne réussit pas à créer des organismes promoteurs locaux.

1.5. La réalisation des recommandations ci-dessus peut se faire sans modification de WEG. En revanche, il faudra compléter l'art. 74 de l'ordonnance, parce que la teneur (interprétant restrictivement l'art. 51, 1er alinéa, de WEG) ne comprend pas les cautionnements sans but déterminé.

2. L'Office fédéral du logement est invité à reconnaître comme susceptibles d'être subventionnées les dépenses des promoteurs d'utilité publique suivantes:

- a) Coûts résultant de la participation des membres et des amateurs à la planification d'un lotissement de logement en propriété;
- b) Information, préparation et fondation de petites coopératives destinées à la reprise d'un immeuble locatif par les locataires;
- c) Fondation de petites coopératives dont les fondateurs sont les acquéreurs futurs de logements ou de maisons familiales;
- d) Préfinancement des investissements des locataires.

La réalisation de ces recommandations suppose la modification de l'article 65, 1er alinéa, de l'ordonnance de WEG.

3. La commission d'experts recommande l'adaptation des coûts-limites pour la construction et les terrains ainsi que le relèvement des revenus-limites selon le postulat du Conseiller national Seiler. Le relèvement des limites de coûts de construction est nécessaire, ne serait-ce que pour des raisons d'égalité juridique, parce qu'autrement, dans certaines parties de notre pays, le recours à WEG ne serait plus possible pour des raisons générales de frais. Par ailleurs, le relèvement des coûts de construction et le relèvement des limites de revenus doivent être accordés l'un à l'autre.

La réalisation de ces recommandations suppose la modification de l'article 2 de l'Ordonnance sur le coût de construction des nouveaux logements ainsi que l'article 53 de l'ordonnance de WEG.

4. L'Office fédéral du logement est invité à s'ouvrir à toutes formes modernes de l'encouragement de la propriété, dans toutes leurs variantes. Cela suppose que des droits de disposition propriétaires soient mis sur le même pied que l'acquisition formelle d'une propriété.

Ceci est d'ores et déjà prévu par l'article 47, 2<sup>me</sup> alinéa de WEG. Comme prétentions semblables à celles qui découlent du droit de propriété, au sens de cette disposition, il faut désigner:

- a) Acquisition de certificats de participation à des coopératives d'habitation ainsi que les droits d'utilisation qui en découlent pour un certain logement;

- b) Acquisition d'actions d'une S.A. Immobilière liées à un droit d'utilisation pour un logement précis et participation locative (modèle Richli);
- c) Copropriété d'un terrain liée à l'utilisation d'un logement;
- d) Droits de jouissance à vie ou à long terme, d'habitation et d'utilisation;
- e) Droits de location à vie.

La réalisation de cette recommandation ne suppose aucune modification de WEG et de son Ordonnance.

- 5. Afin qu'on ait davantage recours à WEG, l'OFL propose la simplification de la procédure administrative et qu'il soit possible aux intéressés de mieux se rendre compte des implications de la loi. Même des personnes qui auraient droit à des subventions selon WEG sont dissuadées par les complications administratives et leur prévention à l'égard de l'ordinateur.
- 6. Amélioration de l'information dans le domaine de la propriété de logements, réalisée en particulier par la diffusion des données statistiques dont disposent les cantons, les communes et les associations.
- 7. Elaboration de recommandations à propos de la transformation de logements locatifs en logements en propriété; mise au point de contrats-modèles pour la participation des locataires.

Les trois dernières recommandations ne supposent aucune modification de WEG et de l'Ordonnance.

## B. Recommandations aux cantons

- 1. Il faut faire comprendre aux autorités communales qu'elles ont à édicter des règlements de construction favorables à la propriété.
- 2. Les cantons sont invités à procéder à l'examen des prescriptions de construction de droit public et d'abroger celles qui tendent au renchérissement, et qui ne s'imposent plus actuellement.
- 3. Il faut rejeter la fixation d'un taux d'utilisation pour les zones de maisons familiales. On invitera donc les cantons à renoncer à de tels taux et à limiter les règles de police de construction dans les zones à maisons familiales aux autres prescriptions.
- 4. Les prescriptions d'équipement, en particulier celles qui concernent les routes, les parcs à voitures, et les garages doivent être réduites en ce qui concerne les maisons familiales

5. Il doit être permis aux maîtres d'ouvrages, pour autant que les contrôles d'hygiène l'autorisent, de construire des maisons plus simples que jusqu'à présent (p.ex. pas de caves, hauteur réduite des plafonds, etc.).
6. Réduction des distances excessives à la route.
7. Pour encourager la propriété, il faut de nouveau accepter légalement des lotissements à échelle réduite dans les proportions valables pour les quartiers anciens privilégiés.
8. Les cantons sont invités à permettre aux communes que dans le cadre de plans d'aménagement, de lotissements et de permis de construire soient prévues des attributions de surfaces de jardins personnels à usage individuel ainsi que l'aménagement d'espaces verts qui tiennent compte des enfants, des animaux et de l'intérêt public.
9. Les cantons sont invités, lors de l'approbation des règlements communaux de construction, à veiller à ce que soit réservé un assez grand nombre de zones de maisons familiales.
10. Dans les lois concernant la construction, il faut permettre des dérogations pour la transformation de maisons familiales et de logements en propriété quand les besoins de l'occupant ou de sa famille ont changé, et même si de ce fait on dépasse légèrement le taux d'occupation.
11. Il faut permettre au propriétaire d'apporter une contribution personnelle à la construction de sa maison, sans qu'il s'ensuive des dépenses ou des impositions supplémentaires (p.ex. permission d'occuper le logement avant l'achèvement par le propriétaire, renonciation à l'imposition de la contribution personnelle).
12. Si les cantons n'ont pas encore permis aux communes de céder du terrain à bâtir à des promoteurs privés, il faut les inviter à le faire.
13. Il faut simplifier la procédure d'autorisation de construire et en particulier il faut que l'on coordonne d'office les cas d'autorisation multiples qui dépendent les unes des autres.
14. Il faut inviter les cantons à compléter et mieux exécuter sur les plans communal et cantonal des mesures fédérales d'encouragement de la propriété de logements.
15. Il faut inviter les cantons à participer, le cas échéant, à la fondation d'organismes régionaux de promotion, et à inciter les communes à participer à la fondation d'organismes de promotion de construction d'utilité publique.

#### C. Recommandations aux communes

1. Il faut inviter les communes à établir des règlements de construction favorables à la propriété et à renoncer aux taxes foncières

supplémentaires relatives à la propriété par étage.

2. Il faut renoncer, dans les règlements de construction, les plans de zones et l'approbation de plans d'aménagement et les permis de construire, aux prescriptions et aux traditions de construction renchérissantes, lorsqu'elles ne se justifient pas par un intérêt public majeur.
3. Dans les zones de maisons familiales, il faut renoncer à fixer des limites d'utilisation, ainsi qu'à imposer pour les parcelles des surfaces minimales prohibitives.
4. Il faut renoncer, pour les maisons familiales, à l'obligation de construire des garages, de larges voies d'équipement et des abris individuels de défense aérienne.
5. Il faut abroger des exigences qui rendent impossible une construction simple (p.ex. obligation des caves; hauteur minimale des pièces).
6. Permission d'adopter, même pour de nouveaux lotissements, des plans spéciaux à petite échelle, qui ne doivent pas être réservés aux vieux quartiers urbains.
7. Dans les plans de propriété par étage, il faut veiller à créer pour les enfants des salles de loisirs et de jeu. Elles doivent être à la disposition de toute la maison; et ne pas être comptées, ou peu, dans l'utilisation.
8. Lors de la création de propriété par étage, il faut encourager la construction de pièces d'habitation appartenant à la communauté et dont pourront disposer les propriétaires suivant leurs besoins ("mansardes", attribuables aux différentes familles suivant leurs besoins). L'encouragement de pièces d'habitation librement attribuables peut se faire par la non-mise en compte d'utilisation
9. Dans les projets de propriété par étage, on préférera les petites unités de 4 à 8 étages, et interdira ou rendra plus difficile la construction de tours.
10. Dans l'élaboration du plan de zone, on veillera à ménager en nombre suffisant les zones constructibles pour maisons familiales.
11. Si c'est pour les besoins de l'occupant de l'habitation en propre, il faut autoriser des transformations effectuées dans des maisons familiales ou des logements en propriété, même si elles ne répondent plus à l'utilisation prévue pour la zone (p.ex. lors de l'accueil d'un parent par suite de la mort d'un conjoint; en cas de maladie, d'invalidité, de naissance, etc.).
12. La commune elle-même mettra davantage de terrain à construire à la disposition des propriétaires et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique désireux de construire.

13. Il faudra inviter les communes à collecter elles-même, avant d'accorder le permis de construire, les autorisations accessoires nécessaires, et à n'établir le permis principal que lorsqu'elles sont en possession de tous les permis accessoires, ou qu'ils sont promis.
14. Au besoin il faudra inviter les communes à participer à la fondation de sociétés locales d'utilité publique qui contribuent à l'encouragement de la propriété.
15. Il faut donner plus d'importance à l'aménagement et à l'usage de jardins en rapport avec les projets de maisons familiales et de logements en propriété, afin que le propriétaire puisse utiliser judicieusement les nombreux espaces libres.

#### D. Maîtres d'ouvrage

1. On les invitera à promouvoir la participation dès le stade de la planification des lotissements et logements neufs.
2. Dès l'établissement des projets de propriété par étage, il faut tenir compte de l'éventuel désir de plus d'indépendance pour certains logements (entrées séparées, réduits séparés, buanderies séparées, etc.)
3. Pour que les divers propriétaires aient assez de possibilités d'utilisation individuelle, il faut apporter plus d'attention à l'aménagement de jardins, et prévoir les espaces accessibles à tous les membres d'une nombreuse communauté (p.ex. place de jeu pour enfants, pour les tout-petits, pour les animaux).
4. Il faut inviter les maîtres d'ouvrage à renoncer, dans les règlements des communautés de propriétaires par étage, au perfectionnisme dans le mode de construire, à certaines exigences d'entretien, et à des règles d'utilisation. Les propriétaires par étage participeront à la conception du règlement d'utilisation.
5. Les maîtres d'ouvrage prévoiront, dans les lotissements à propriétés par étage, d'aménager à l'intention des enfants des locaux de jeu et de bricolage.
6. Les maîtres d'ouvrage seront invités à renoncer à la construction de tours, et à préférer pour la propriété par étage de plus petites unités de 4 à 8 logements.
7. Les maîtres d'ouvrage sont invités à prévoir, lors de la création de propriété par étage, un supplément de pièces qui, tout en étant le bien commun, peut être utilisé par tel ou tel propriétaire suivant les besoins ("mansarde").
8. Les maîtres d'ouvrage sont invités à permettre aux futurs propriétaires d'effectuer certaines travaux eux-mêmes dans leur logement.

9. Les maîtres d'ouvrage déjà établis doivent prêter leur aide lors de la formation de nouvelles petites coopératives visant à procurer la propriété indirecte.
10. Les maîtres d'ouvrage sont invités à créer, à la demande des preneurs, des modèles d'habitation, avec droits de disposition apparentés à ceux du propriétaire.
11. Les organisations faïtières sont invitées à créer des sociétés locales fondées sur l'utilité publique, pourvu qu'il n'y en ait pas encore; ou à commencer une activité dans des communes où existe une demande de maisons familiales ou de logements en propriété.
12. Il faut encourager les maîtres d'ouvrage qui permettent d'éviter les bénéfiques intermédiaires; leur recommander d'exclure, par des droits de préemption ou autres moyens adéquats, les bénéfiques de la spéculation; et d'assurer aux membres de la communauté le droit de participer à l'élection du successeur (Exception: pour les proches parents du dernier propriétaire).
13. Les promoteurs d'utilité publique sont invités à participer à la transformation de logements locatifs en logements en propre, pourvu qu'une majorité de locataires puisse et veuille acquérir d'un propriétaire désireux de vendre, une maison pluri-familiale.
14. Les organisations faïtières sont priées de mettre à la disposition de leurs membres des capitaux du Fonds de roulement en vue de l'encouragement de la propriété de logements et de maisons individuelles.

#### E. Recommandations aux associations professionnelles

1. Les organisations du commerce immobilier doivent être invitées à demander à leurs membres de faire connaître le coût des logements en propriété.
2. L'Office fédéral du logement, les associations et organisations qui s'intéressent à encourager la propriété sont invitées à discuter de la création de centres régionaux de conseil et d'information, appelés à stimuler le désir d'accéder à la propriété. Ils devront être dirigés par les organisations existantes (Fédération des propriétaires, URGCI, associations d'architectes, de notaires; Association suisse pour encourager la propriété et la construction de logements).
3. Il faut inviter les associations de professionnels s'occupant de la propriété par étages, de lotissements importants et de réglementation à tenir davantage compte des désirs des propriétaires; à améliorer les possibilités d'utilisation; à écarter des prescriptions renchérissantes; enfin de trouver des modes d'utilisation plus propices à la communauté (notaires, avocats, administrateurs de biens, fiduciaires, banques).

4. On invitera les associations d'architectes à inciter leurs membres à proposer en nombre accru des plans de maisons familiales et de logements en propriété, et à tenir compte des désirs des utilisateurs. A cet égard, la transparence des coûts mérite particulièrement l'attention, pour que le destinataire de l'ouvrage sache de quoi est fait le prix.

COMMENT BATIR OU ACHETER  
UNE MAISON FAMILIALE OU UN LOGEMENT EN PROPRIÉTÉ  
AVEC L'AIDE DE LA CONFÉDÉRATION?

APERÇU DE L'AIDE FÉDÉRALE

La Confédération encourage l'accession à la propriété immobilière par:

- des cautionnements de prêts;
- des avances remboursables, à titre d'abaissement de base;
- des subventions non remboursables, à titre d'abaissement supplémentaire.

LE CAUTIONNEMENT DE PRETS

Vous pouvez, avec 10 pour cent seulement de capital propre, construire ou acheter une maison familiale. Il en va de même pour les appartements en propriété. La Confédération pourvoira au financement complémentaire: elle cautionnera votre emprunt jusqu'à concurrence de 90 pour cent du prix de revient.

L'ABAISSEMENT DE BASE

Le plus souvent, la charge des intérêts et l'amortissement d'un emprunt ainsi que la constitution de réserves pour entretenir sa maison grèvent considérablement un budget familial. C'est surtout le cas durant les premières années après la construction ou l'achat. Grâce à l'abaissement de base, la Confédération vous aidera à réduire les charges initiales à un niveau supportable.

Les avances remboursables permettent de réduire les charges du propriétaire d'environ 20 à 25 pour cent\* au cours de la première année. Grâce à une augmentation annuelle de 3 pour cent des charges initiales, on peut, en vingt-cinq ans, rembourser les avances, payer les intérêts composés et, simultanément, amortir la deuxième hypothèque jusqu'à 30 pour cent du prix de revient.

Voici les conditions de l'abaissement de base: les charges réduites du propriétaire ne doivent pas dépasser 40 pour cent de son revenu brut déterminant pour l'impôt de défense nationale, mais déduction faite des frais d'acquisition de ce revenu. Sa fortune ne doit pas dépasser, en règle générale, cinq fois le minimum du capital propre à investir. Pour chaque enfant mineur ou encore en formation à charge des parents, la limite de fortune augmente de fr. 10'000.--.

\* Le volume de l'abaissement de base et des abaissements supplémentaires dépend du taux de l'intérêt hypothécaire ainsi que de la durée, de l'étendue et du mode de l'amortissement. Dans le cas théorique de l'amortissement, en 25 annuités, de 30 pour cent du prix de revient, et compte tenu des conditions actuelles de prêt, l'abaissement de base sera d'environ 20 à 25 pour cent; les abaissements supplémentaires seront respectivement d'environ 5 à 10 pour cent et 15 à 20 pour cent.

## LES ABAISSEMENTS SUPPLEMENTAIRES

Si vous avez un revenu modique, vous pouvez escompter une aide supplémentaire de la Confédération. De plus, si vous êtes âgé, invalide, ou si vous avez besoin de soins, cette aide fédérale s'augmente encore.

## ● ABAISSEMENT SUPPLEMENTAIRE I

Cet abaissement est accordé durant dix ans aux personnes dont le revenu est modique. Des subventions annuelles fixes et non remboursables (à fonds perdu) permettent de réduire les charges initiales d'environ 5 à 10 pour cent\*. Grâce à cela et à l'abaissement de base, les charges du propriétaire sont réduites de 30 pour cent au total pendant la première année.

## ● ABAISSEMENT SUPPLEMENTAIRE II

L'abaissement supplémentaire II permet de diminuer le prix des habitations pour personnes âgées, invalides, personnes ayant besoin de soins. Grâce à des subventions annuelles fixes et non remboursables, les charges initiales sont encore réduites, pendant la première année, de 15 à 20 pour cent\*, ce qui porte la réduction totale à 40 pour cent environ, compte tenu de l'abaissement de base.

Voici les conditions concernant les abaissements supplémentaires: vous pouvez les demander indépendamment de l'abaissement de base ou conjointement avec lui (cautionnements et/ou avances remboursables).

Les abaissements supplémentaires I et II sont prévus en faveur de personnes dont le revenu brut, déterminant pour l'impôt de défense nationale, ne dépasse pas fr. 32'000.--. Ce montant augmente de fr. 3'000.-- par enfant mineur ou en formation. La fortune du requérant ne peut dépasser fr. 80'000.-- au total. On ajoutera toutefois à cette somme fr. 10'000.-- par enfant mineur ou en formation.

## LES VARIANTES DE L'AIDE FEDERALE

Vous pouvez demander soit le cautionnement du prêt, soit l'octroi d'avances remboursables, soit le versement de subventions à fonds perdu. Vous pouvez demander l'une ou l'autre de ces aides ou plusieurs qui sont alors combinées. Ainsi vous avez onze variantes d'aide à votre disposition:

	Cautionnement	avances remboursables	abaissement supplémentaire I	abaissement supplémentaire II
1	●	—	—	—
2	●	●	—	—
3	●	●	●	—
4	●	●	—	●
5	●	—	●	—
6	●	—	—	●
7	—	●	—	—
8	—	●	●	—
9	—	●	—	●
10	—	—	●	—
11	—	—	—	●

\* voir page 1.

En principe, les deux grandes possibilités à votre disposition sont les suivantes:

- niveau stable des charges du propriétaire,
- augmentation annuelle des charges du propriétaire.

Voici quelques exemples:

- Vous disposez de certaines économies plutôt modestes (épargne), mais vous avez un revenu qui vous permet de supporter sans aide extérieure la charge des intérêts et l'amortissement, alors nous vous conseillons un cautionnement (variante 1).
- Si, par exemple, vous êtes un jeune ménage ne disposant que de ressources limitées, que votre profession vous permettra d'obtenir des revenus qui iront en augmentant, alors vous pouvez envisager un cautionnement et des avances remboursables. Suivant votre situation, vous pourrez bénéficier d'un des deux abaissements supplémentaires (variantes 2 et 4).
- Si vous pouvez financer votre projet sans cautionnement de la Confédération et que vous préféreriez des charges foncières relativement élevées et stables, c'est plutôt un des deux abaissements supplémentaires qui entrent en ligne de compte, pour autant que votre revenu et votre fortune restent dans les limites prévues par la loi (variantes 10 et 11).

QUE SE PASSE-T-IL ... ?

- Si, comme bénéficiaire d'une aide fédérale, vous devez subitement changer d'emploi ou si votre situation personnelle se modifie de façon grave?

Dans ces cas, vous pouvez vendre en tout temps votre maison familiale ou votre appartement au prix du marché, mais en demandant l'autorisation à l'Office fédéral du logement.

- Si, après un certain temps, vous désirez vendre votre maison familiale ou votre appartement pour une raison ou une autre?

Dans ces cas, le législateur prévoit que la vente ne peut avoir lieu que dix ans au moins après le versement de l'aide fédérale, ce au prix du marché et avec l'autorisation de l'Office fédéral du logement. L'aide fédérale reçue doit alors, dans ces cas, être complètement ou partiellement remboursée selon le prix de vente obtenu et la durée de l'aide octroyée.

- Si, en même temps que l'achat d'une maison familiale ou d'un appartement, vous désirez procéder à une rénovation, une transformation ou un agrandissement?

Il faut, dans ce cas, envoyer tous les documents nécessaires pour l'examen du projet avec la demande. Sur le formulaire WEG 1, on inscrira sous la position 0, coût du terrain, le prix de vente de l'immeuble. Sous les autres positions, il faut indiquer les coûts de la rénovation ou des transformations. Le prix de vente et les coûts de rénovation ne doivent pas dépasser ensemble le coût de revient admissible d'un logement neuf équivalent, calculé de façon analogue à l'exemple figurant en page 8.

## COMMENT OBTENIR L'AIDE DE LA CONFEDERATION?

Vous pouvez déterminer approximativement vous-même, d'après les directives ci-dessous, si votre future maison familiale ou futur appartement remplit les conditions justifiant l'octroi de l'aide fédérale.

### DIRECTIVES

Il y a lieu de prendre en considération les points suivants en établissant un projet de construction ou en achetant une maison familiale ou un appartement:

- Les chambres doivent avoir une surface minimum.
- Les limites de coût doivent être respectées.
- Les charges annuelles doivent correspondre à votre revenu et à votre fortune.
- Vous devez présenter votre requête à l'Office fédéral du logement avant le début des travaux de construction ou avant de signer le contrat de vente. Les travaux ne pourront pas commencer ni le contrat être signé avant que votre demande soit acceptée.

### SURFACES MINIMA DES CHAMBRES ET DU LOGEMENT

Veillez bien aux surfaces minimales des chambres indiquées ci-après, car il faut les observer pour pouvoir obtenir l'aide de la Confédération:

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| - chambre des parents,                       | 14 m <sup>2</sup> au moins |
| - chambre pour un enfant ou un adulte,       | 10 m <sup>2</sup> au moins |
| - chambre pour deux enfants ou deux adultes, | 12 m <sup>2</sup> au moins |

Ce qui est déterminant pour calculer la surface d'un logement, ce n'est pas le nombre des chambres, mais le nombre des membres d'une famille à loger normalement dans la maison familiale ou l'appartement. On se fondera, par conséquent, sur l'unité de mesure appelée "personne par ménage" (PPM). Ainsi, 4 PPM désigne un logement pouvant abriter quatre personnes.

Cela ne signifie toutefois pas que l'occupation du logement en fonction de la composition du ménage doive répondre à des prescriptions. Ainsi, un appartement ou une maison familiale de 5 PPM, par exemple, peut être acheté ou construit par un couple vivant seul.

On peut, par exemple, ranger dans la catégorie 6 PPM une maison où couchent six personnes dans les locaux suivants:

- |  |   |
|--|---|
| - chambre des parents (14 m <sup>2</sup> au minimum) | = 2 personnes   |
| - chambre d'enfants (12 m <sup>2</sup> au minimum)   | = 2 personnes (il peut aussi s'agir de deux chambres de 10 m <sup>2</sup> ) |
| - chambre d'enfant (10 m <sup>2</sup> au minimum)    | = 1 personne  |
| - chambre d'enfant (10 m <sup>2</sup> au minimum)    | = 1 personne  |

total	6 personnes = 6 PPM
-------	---------------------

## ISOLATION ACOUSTIQUE ET THERMIQUE

En plus d'une bonne conception et d'une construction soignée sur le plan technique, les exigences minimales suivantes doivent être encore remplies et la garantie de leur bonne exécution confirmée par écrit dans les contrats d'entreprise.

1. Isolation acoustique

Elément de la construction	Indice minimum	Peut être très vraisemblablement atteint par exemple avec: (Pour d'autres matériaux, il faut fournir la preuve que les valeurs correspondantes sont satisfaites)
Parois de séparation entre appartements, ainsi qu'entre chambres de séjour ou à coucher et cage d'escalier	50 dB (A)	18 cm BN ou KN, crépissage 2 cm sur les deux faces ou: 25 cm BN ou KN brut ou: autre construction composée appropriée
Parois entre les chambres d'enfants	35 dB (A)	8 à 10 cm BN, KN ou plâtre
Parois entre chambres enfants et parents Parois entre chambres à coucher et séjour	38 dB (A)	12 cm BN ou KN brut
Parois entre chambres d'enfants ou des parents et la salle de bain/WC ou la cuisine	38 dB (A)	12 cm BN ou KN brut Si des appareils sont installés contre la paroi attenante à une chambre à coucher ou de séjour, doit être doublée ou avoir une épaisseur de 15 cm BN ou KN au minimum
Dalles de séparation entre logements - Bruits aériens - Bruits d'impact	50 dB (A) 65 dB (I)	Dalle massive de 16 à 18 cm au moins, 1 à 2 cm de matelas isolant, 4 à 6 cm chape flottante Epaisseur totale minimum 22 cm

2. Isolation thermique

Un calcul détaillé de la valeur k des murs extérieurs et de la toiture ou une documentation contenant les informations nécessaires doivent être présentés avec la demande définitive. Les valeurs minimum suivantes sont à respecter:

Elément de la construction	Indice minimum	Peut être très vraisemblablement atteint par exemple avec:
Murs extérieurs ou planchers sur vide sanitaire	0,50 W/m <sup>2</sup> K (0,43 kcal/m <sup>2</sup> h °C)	15 cm BN, 5 cm d'isolation, 12 cm BN Dalle en béton, 8 cm d'isolation, chape en ciment
Toiture, dalle de toiture ou de combles ventilés et non chauffés		Plafond, 10 cm d'isolation, ventilation, sous-toiture, couverture
Parois et dalles en contact avec des locaux tempérés, sur ou contre terre (buanderie, galetas, dallage sur empierrement, etc.)	0,80 W/m <sup>2</sup> K (0,69 kcal/m <sup>2</sup> h °C)	15 cm BN, 3 cm d'isolation Dallage, étanchéité, 4 cm d'isolation, chape en ciment

- Il faut faire particulièrement attention au problème d'humidification dans certaines parties de la construction causée par la condensation de la vapeur d'eau (barrière de vapeur) et faire appel, le cas échéant, à un spécialiste.
- Lors de l'élaboration du projet, il faut apporter une attention particulière à l'orientation des fenêtres. Les ouvertures au Nord et dans la direction des vents dominants doivent être réduites dans toute la mesure du possible et, pour les maisons familiales, il est vivement conseillé de construire un tambour d'entrée.
- Dans les cas critiques, par ex. lorsqu'il y a de nombreuses et grandes fenêtres, l'office fédéral procédera au calcul du k moyen, selon la recommandation SIA 180/1 en prenant comme base de calcul Co avec 0,9 W/m<sup>2</sup>K.
- En outre, pour les constructions légères, il faut spécialement tenir compte du problème de l'isolation contre la chaleur en été (volant thermique, poids suffisant pour l'inertie nécessaire, protection contre le soleil) afin d'éviter "les effets de serre ou de mansarde". Tous les renseignements utiles doivent être également fournis avec la demande définitive.
- Pour une altitude supérieure à 800 m, les valeurs indiquées ci-dessus doivent être améliorées de 0,1 W/m<sup>2</sup>K.

## MESURES A PRENDRE EN FAVEUR DES INFIRMES MOTEURS DANS LA CONSTRUCTION

A condition qu'il n'en résulte pas de frais excessifs ou d'autres inconvénients majeurs, il faut tenir compte des besoins des infirmes moteurs dans l'étude et l'exécution des bâtiments et de leur environnement. Par exemple, les projets dont l'ascenseur ne s'arrête pas sur le même palier que l'entrée des appartements ne sont plus acceptés.

Les dispositions à adopter sont indiquées dans la norme SNV 521 500/1974 relative aux "mesures à prendre dans la construction en faveur des infirmes moteurs", éditée par le Centre suisse d'études pour la rationalisation du bâtiment.

### Petits logements destinés aux personnes âgées et convenant aux handicapés

Pour les logements destinés aux personnes âgées, les mesures constructives en faveur des infirmes moteurs doivent être respectées de façon impérative. Tous les petits logements de 1 à 2 1/2 pièces qui veulent être mis au bénéfice de l'aide fédérale, doivent être conçus de telle sorte qu'ils conviennent aux besoins des personnes du 3ème âge dont les exigences à remplir sont contenues dans le cahier de la CRL 03/1968. Les principaux critères sont les suivants:

- 1 PPM: Surface nette habitable d'au moins 32 m<sup>2</sup> au total, chambre-séjour au minimum 20 m<sup>2</sup>, recommandé 22 à 25 m<sup>2</sup>.
- 2 PPM: Surface nette habitable d'au moins 47 m<sup>2</sup> au total, séjour-coin à manger minimum 18 m<sup>2</sup>, chambre à coucher 14 m<sup>2</sup> (largeur minimum 3,00 à 3,20 m).  
(Les logements de 2 PPM peuvent être loués sans autre à des personnes seules.)

### Prescriptions d'ordre général:

- Les logements doivent être accessibles depuis la rue, resp. depuis l'ascenseur sans devoir emprunter d'escalier. Cabine de l'ascenseur avec minimum 110 x 140 de vide utile, porte télescopique de 80 cm de vide de passage, dégagement devant l'ascenseur et couloirs d'accès minimum 140 cm de largeur, rampe de 6 pour cent au maximum.  
(Au cas où ces exigences ne sont pas remplies, il faut présenter une motivation détaillée avec, le cas échéant, une comparaison chiffrée.)
- Entrée du logement, 3 à 5 m<sup>2</sup> avec deux armoires et une garde-robe de 55 x 55 cm chacune.
- Cuisine, 4,5 à 8 m<sup>2</sup>, largeur utile de travail 120 cm au minimum, directement éclairée et ventilée (éclairage par le coin à manger peut être envisagé), au minimum 4 1/2 éléments comprenant une hotte de ventilation sur la cuisinière, un réfrigérateur de 120 l au moins et placé à mi-hauteur, ainsi qu'un demi-élément libre à côté de l'évier pour poser la vaisselle.
- Toutes les portes avec 80 cm de vide de passage, celle de la salle de bain/WC ou de la douche/WC s'ouvrant vers l'extérieur. Corridors à l'intérieur du logement de 120 cm de largeur au minimum, suppression des seuils.
- Balcon, 5 m<sup>2</sup> avec profondeur utile de 1,40 m au minimum.
- Caves, minimum 3 à 4 m<sup>2</sup> par logement.
- Installation de WC accessible au public (par exemple, près des locaux communautaires ou de bricolage) ainsi que salle de bain commune (avec lavabo et WC) à dimensionner pour l'emploi avec chaise roulante (voir norme CRB); couloirs d'accès de 140 cm de largeur.

## QUALITE

La qualité d'un logement est déterminée selon un système d'évaluation établi par l'Office fédéral du logement. Il y a trois degrés de qualité: suffisant, bon et excellent.

## COÛTS DE CONSTRUCTION

Etant donné que la Confédération n'encourage que la production de logements à loyers modérés, elle limite les coûts de construction. Ces coûts comprennent tous les frais à l'exception du terrain et du garage ou de la place de parc. On tient compte de la qualité en ce sens que le prix maximum d'une maison familiale de dimensions données doit correspondre, selon sa qualité, aux normes suivantes:

- qualité suffisante = prix maximum bas
- bonne qualité = valeur moyenne
- qualité excellente = prix maximum élevé

Pour plus de sécurité, mettez provisoirement votre futur logement dans la catégorie "suffisant".

Le tableau suivant indique les maxima des prix admis:

	Nombre correspondant de chambres (cuisine, salle de bain et WC non compris)	Evaluation	Coûts de construction	
			d'un logement en propriété Fr.	d'une maison familiale Fr.
1 PPM	1 - 1 1/2	suffisant	81 000	Aucune aide fédérale pour les maisons familiales de 1 à 3 PPM.
		bon	100 000	
		excellent	119 000	
2 PPM	2 - 2 1/2	suffisant	100 000	
		bon	119 000	
		excellent	138 000	
3 PPM	3 - 3 1/2	suffisant	119 000	
		bon	138 000	
		excellent	157 000	
4 PPM	3 1/2 - 4 1/2	suffisant	138 000	168 000
		bon	157 000	191 000
		excellent	175 000	213 000
5 PPM	4 1/2 - 5 1/2	suffisant	157 000	191 000
		bon	175 000	213 000
		excellent	192 000	233 000
6 PPM	4 1/2 - 6	suffisant	175 000	213 000
		bon	192 000	233 000
		excellent	208 000	251 000
7 PPM	5 1/2 - 7	suffisant	192 000	233 000
		bon	208 000	251 000
		excellent	223 000	268 000
8 PPM	5 1/2 - 8	suffisant	208 000	251 000
		bon	223 000	268 000
		excellent	237 000	283 000

## PRIX DE REVIENT OU PRIX D'ACHAT

Le prix de revient sert de base pour calculer les charges. Il comprend les coûts de construction en y ajoutant ceux du garage et le prix du terrain. On compte, en règle générale, environ 12'000 francs pour un garage incorporé ou attenant à la maison, et 15'000 à 17'000 francs pour une place de parking souterraine.

L'Office fédéral du logement décide dans chaque cas, en fonction de la situation et de la surface de la parcelle à considérer, la proportion que le prix du terrain (ou la redevance pour un droit de superficie) peut atteindre par rapport au prix de revient. Il tient pour convenable, en règle générale, une proportion de 15 à 20 pour cent. Pour les communes faisant partie d'une agglomération (banlieue) et les villes, il y a lieu de discuter dans chaque cas, avec l'Office fédéral du logement, quelle est la proportion qui convient.

Exemple de détermination du prix:

- Maison familiale de 6 PPM, d'une qualité suffisante	fr. 213'000.--
- Garage	<u>fr. 12'000.--</u>
Prix de revient admissible total	fr. 225'000.--
- Prix du terrain (environ 20 pour cent du prix de revient)	<u>fr. 55'000.--</u>
Prix de revient total ou prix d'achat admissible	<u>fr. 280'000.--</u>

Pour une valeur d'habitabilité de qualité "bonne", le prix de revient total admissible peut se monter jusqu'à fr. 310'000.--.

CALCUL DES CHARGES, EFFETS DES ABAISSEMENTS,  
DETERMINATION DES LIMITES DU REVENU ET DE LA FORTUNE

CALCUL DES CHARGES

Les charges se calculent selon le prix de revient et le mode de financement de la Confédération. On tiendra compte des points suivants:

Le mode de financement de la Confédération prévoit la répartition suivante:

- hypothèque 1er rang = 60 pour cent du prix de revient
- hypothèque 2e rang = 30 pour cent du prix de revient
- capital propre = 10 pour cent du prix de revient

L'aide financière de la Confédération consiste à cautionner l'hypothèque de 2e rang. La plupart des instituts hypothécaires suisses sont disposés à accepter ce plan de financement. Il va de soi que la répartition et les taux d'intérêt peuvent varier, dans chaque cas particulier, selon les conditions locales. Notons tout d'abord que les fonds propres dépassent souvent le 10 pour cent. Ils ne peuvent toutefois pas être inférieurs à ce chiffre. En règle générale, on amortit en vingt-cinq ans 30 pour cent du prix de revient. L'amortissement peut se faire sous forme de versements semestriels croissants ou fixes.

En ce qui concerne les maisons familiales et les appartements en propriété, la réserve à constituer pour l'entretien s'élève à 0,7 pour cent du prix de revient.

Etant donné qu'en votre qualité de propriétaire, vous ne verserez pas à vous-même l'intérêt de votre capital propre, il n'est pas obligatoire de tenir compte de cet intérêt dans le calcul des charges. On le prendra cependant en considération pour calculer l'abaissement.

D'après l'exemple d'une maison familiale dont le prix de revient s'élève à 280'000 francs, les charges du propriétaire (frais accessoires non compris) s'établissent, pour la première année, de la façon suivante:

- hypothèque 1er rang, fr. 168'000.-- à 4 pour cent	= fr. 6'720.--
- hypothèque 2e rang, fr. 84'000.-- à 4,5 pour cent	= fr. 3'780.--
- amortissement de l'hypothèque 2e rang (annuité), env. 2,2 pour cent p. a.	= fr. 1'850.--
- réserve pour l'entretien: 0,7 pour cent du coût de revient	= <u>fr. 1'960.--</u>
Total des charges intégrales, sans les intérêts du capital propre	= fr. 14'310.--
- Capital propre fr. 28'000.-- à 4,5 pour cent	= <u>fr. 1'260.--</u>
Total des charges intégrales, y compris les intérêts du capital propre (env. 5,6 % du coût de revient)	= <u>fr. 15'570.--</u>

Vous pouvez maintenant calculer, comme dans l'exemple ci-dessus, vos charges intégrales à partir de votre prix de revient et de vos taux d'intérêt.

EFFETS DES ABAISSEMENTS ET DETERMINATION DES LIMITES DU REVENU ET DE LA FORTUNE

Le tableau ci-après, établi d'après l'exemple ci-dessus, vous aidera à déterminer les effets des abaissements et à calculer les limites de votre revenu et de votre fortune admissibles.

	Cautionnement de la Confédération	Abaissement de base 25 % d'avances remboursables au max.	Abaissement supplémentaire I 10 % de subventions à fonds perdu au max.	Abaissement supplémentaire II 20 % de subventions à fonds perdu au max.
Effets des abaissements	Pas d'abaissement, mais financement possible si le capital propre est de 10 pour cent au moins	max. 25 % de 15'570.-- <sup>1)</sup> = 3'892.--	max. 10 % de 15'570.-- <sup>1)</sup> = 1'557.-- (30 % de 15'570.-- <sup>1)</sup> = 4'671.-- <sup>5)</sup>	max. 20 % de 15'570.-- <sup>1)</sup> = 3'114.-- (40 % de 15'570.-- <sup>1)</sup> = 6'228.-- <sup>5)</sup>
Charges annuelles (sans les frais accessoires)	non réduites = 14'310.-- <sup>2)</sup>	réduites 14'310.-- <sup>2)</sup> ./. 3'892.-- = 10'418.--	réduites 14'310.-- <sup>2)</sup> ./. 1'557.-- = 12'753.-- ( 9'640.--) <sup>5)</sup>	réduites 14'310.-- <sup>2)</sup> ./. 3'114.-- = 11'196.-- ( 8'082.--) <sup>5)</sup>
Charges mensuelles (sans les frais accessoires)	= 1'192.--	= 868.--	= 1'062.-- ( 803.--) <sup>5)</sup>	= 933.-- ( 673.--) <sup>5)</sup>
Revenu max. <sup>3)</sup>	pas de limite de revenu	pas de limite de revenu	= 32'000.--	= 32'000.--
Revenu min.	$\frac{14'310.--}{40\%} = 35'800.--$	$\frac{10'418.--}{40\%} = 26'000.--$	$\frac{12'753.--}{40\%} = 31'900.--$ ( 24'100.--) <sup>5)</sup>	$\frac{11'196.--}{40\%} = 28'000.--$ ( 20'200.--) <sup>5)</sup>
Fortune max. <sup>4)</sup>	5 x le capital investi = 140'000.--	5 x le capital investi = 140'000.--	= 80'000.--	= 80'000.--

1) Charges des propriétaires, y compris les intérêts du capital propre.

2) Charges du propriétaire, sans les intérêts du capital propre.

3) Ce montant est augmenté de fr. 3'000.-- par enfant.

4) Ce montant est augmenté de fr. 10'000.-- par enfant.

5) Combiné avec l'abaissement de base.

## PRESENTATION DE LA DEMANDE

1ère démarche: Examen technique préalable (facultatif, mais recommandé)

La demande doit être adressée à l'Office fédéral du logement et être accompagnée des pièces suivantes:

- formule WEG 0,
- plans (à la rigueur esquisses),
- devis estimatif.

2ème démarche: Demande définitive (obligatoire)

La demande définitive doit être adressée à l'Office cantonal et être accompagnée des pièces suivantes:

- formules WEG 1, 3, 4 et 5 (la formule 3 est superflue si le bâtiment existe ou si une copie du permis de construire est fournie),
- plans avec indication de la superficie de chaque local et de l'épaisseur des cloisons,
- devis et copie des offres ou descriptif détaillé de la construction (le cas échéant, offre forfaitaire du vendeur ou de l'entrepreneur général),
- s'il s'agit d'une maison familiale ou d'un appartement à acheter, projet du contrat de vente,
- copie du plan de situation,
- extrait de la carte nationale à l'échelle 1 : 25'000 avec indication de la situation de l'immeuble.

Au besoin, les Offices cantonaux et l'Office fédéral du logement fournissent des renseignements complémentaires.

## AUTRES INFORMATIONS

Vous venez de lire les grandes lignes de l'aide fédérale dans ce domaine. Les détails sont indiqués dans les "Documents de travail" de l'Office fédéral du logement (imprimé no 723.700), que l'on peut se procurer, au prix de fr. 40.--, auprès de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel, 3000 Berne. Cet office délivre également toutes les formules nécessaires.

OFFICE FEDERAL DU LOGEMENT

3000 Berne 15

Tel. 031 / 61 24 44

## LISTE DES OFFICES CANTONAUX

- ZH Kantonales Amt für Wohnbauförderung  
Bahnhofplatz 1, 8090 Zürich, Tel 01 / 211 00 37
- BE Kantonales Amt für Wohnungswesen  
Kramgasse 5, 3011 Bern, Tel. 031 / 64 48 54

- LU Kantonale Zentralstelle für Wohnungsbau  
Hirschmattstrasse 25, 6003 Luzern, Tel. 041 / 21 91 11
- UR Gewerbedirektion Uri, Sekretariat  
Rathausplatz 5, 6460 Altdorf, Tel. 044 / 2 46 66
- SZ Kantonales Industrie-, Gewerbe- und Arbeitsamt, Abteilung Wohnbauförderung  
Bahnhofstrasse 15, 6430 Schwyz, Tel. 043 / 24 11 24
- OW Baudepartement Obwalden, Hochbauamt  
Bahnhofstrasse 2, 6060 Sarnen, Tel. 041 / 66 51 51
- NW Staatskasse Nidwalden  
Bahnhofplatz 3, 6370 Stans, Tel. 041 / 63 11 22
- GL Baudirektion des Kantons Glarus  
Kirchstrasse 2, 8750 Glarus, Tel. 058 / 63 61 11
- ZG Direktion der Volkswirtschaft des Kantons Zug  
ZVB-Haus an der Aa, 6301 Zug, Tel. 042 / 25 33 11
- FR Office cantonal du logement, Chancellerie d'Etat  
1700 Fribourg, Tél. 037 / 21 15 51
- SO Hochbauamt des Kantons Solothurn  
Werkhofstrasse 65, 4500 Solothurn, Tel. 065 / 21 21 21
- BS Baudepartement Basel-Stadt, Amt für Bausubventionen und Zivilschutzbauten  
Münsterplatz 8, 4001 Basel, Tel. 061 / 23 98 40
- BL Kantonales Arbeitsamt Baselland  
Postfach 237, 4133 Pratteln 1, Tel. 061 / 81 67 91
- SH Kantonales Planungsamt, Arbeitsbeschaffung und Förderung des Wohnungsbaus  
Frauengasse 24, 8200 Schaffhausen, Tel. 053 / 8 03 87
- AR Baudirektion von Appenzell A.-Rh., Hochbauabteilung  
Bahnhofstrasse 13, 9100 Herisau, Tel. 071 / 53 11 11
- AI Ratskanzlei Appenzell I.-Rh.  
9050 Appenzell, Tel. 071 / 87 13 73
- SG Kantonale Zentralstelle für Wohnungsbau  
Florastrasse 6, 9001 St. Gallen, Tel. 071 / 21 31 58
- GR Kantonales Büro für Wohnungswesen  
Grabenstrasse 1, 7001 Chur, Tel. 081 / 21 32 99
- AG Kantonales Baudepartement, Sektion Wohnungsbau  
Heinrich-Wirri-Strasse 3, 5001 Aarau, Tel. 064 / 21 15 60
- TG Amt für Raumplanung des Kantons Thurgau, Abteilung Wohnbauförderung  
Promenade, 8500 Frauenfeld, Tel. 054 / 7 91 11
- TI Dipartimento delle opere sociali, Ufficio abitazioni economiche  
6501 Bellinzona, Tel. 092 / 24 11 11
- VD Office cantonal du logement, Section II  
11, rue Caroline, 1003 Lausanne, Tél. 021 / 44 61 25
- VS Office cantonal du logement  
1951 Sion, Tél. 027 / 21 61 90
- NE Département des travaux publics du Canton de Neuchâtel,  
Intendance des bâtiments de l'Etat  
Château, 2001 Neuchâtel, Tél. 038 / 22 36 01
- GE Département des finances du Canton de Genève, Service financier du logement  
Rue du Nant 6, Case postale 314, 1211 Genève 6, Tél. 022 / 36 90 00
- JU Chancellerie de la République et Canton du Jura,  
Service de l'économie et de l'habitat,  
Rue du 24 septembre 2, 2800 Delémont, Tél. 066 / 21 51 11

Lois - Ordonnances - Messages

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (WEG), du 17 septembre 1973

Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

Ordonnance du 20.8.1975 relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

Projet de loi-cadre sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 9 juillet 1976

Projet de loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), version du Conseil national, 1977

Loi cantonale encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement, Genève 26.9.1969

Livres - Publications officielles - Articles de revues et de journaux

Aellen, K. u.a.: Système d'évaluation de logements (SEL), in "Bulletin du logement", vol. 13, Berne 1979

Allenspach, H.: Eigentumsförderung - Warum?, in: Der schweizerische Hauseigentümer vom 1. Juli 1979, Seite 1

Basler et Hofmann: Encouragement à l'accession à la propriété du logement par les moyens de la prévoyance professionnelle vieillesse, rapport de recherche effectué sur mandat de l'Office fédéral du logement, Berne 1977

Binswanger, H.C. u.a.: Eigentum und Eigentumspolitik, Zürich 1978

Bohley, P.: Zur Kontroverse um die Eigenmiete, in: Neue Zürcher Zeitung vom 11.4.1979

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Studie Stadthaus, Schriftenreihe Bau- und Wohnungsforschung Nr. 04.055, Bonn 1979

Cagianut, F.: Grundsätzliche Erwägungen über die Schranken der steuerlichen Belastung des Eigentums nach schweizerischem Recht, in: Archiv für schweizerisches Abgaberecht, Band 47, 1978

- Commission d'experts pour promouvoir l'épargne, rapport destiné au Chef du Département fédéral des finances et des douanes, Berne 1965
- Commission intercantonale d'information fiscale: L'Impôt foncier, Berne 1979
- Guldimann, W.: Unveröffentlichter Expertenbericht für das Bundesamt für Wohnungswesen zur Förderung des Haus- und Wohnungseigentums, Bern 1975
- Guldimann, W. / Hatt, R.: Vorschläge zur Förderung des Stockwerkeigentums, Expertenbericht, Basel und Zürich 1970
- Gurtner, P.: Problèmes de l'encouragement à l'accession à la propriété du logement, Reflets de la Construction no 7, Zurich 1979
- Gutekunst, D.: Das Wohnbesitzgesetz, in: Der langfristige Kredit Nr. 27 (1976) Nr. 12, Seite 387
- Heuer, J.: Das Stadthaus als Alternative, in: Spezialprobleme der Wohnungswirtschaft V, Schriften für Sozialökologie Nr. 23, Bochum 1979
- Institut de recherche sur l'environnement construit, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne: Relations entre coûts initiaux et coûts consécutifs, aspect socio-économique, étude non encore publiée, faite sur mandat de l'Office fédéral du logement, Berne 1979
- Institut für Versicherungswirtschaft der Hochschule St. Gallen: Risikoversicherung bei Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum mit Bundeshilfe, unveröffentlichter Expertenbericht des Bundesamtes für Wohnungswesen, Bern 1976
- Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen: Steuer-, Prämien- und sonstige Vergünstigungen für Bausparer, Bonn 1976
- Iseli, R.: Die steuerliche Behandlung der Eigennutzung von Wohnliegenschaften im zürcherischen Einkommens- und Grundstücksgewinnsteuerrecht, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Band 80, Mai 1979
- Kantonale Planungsgruppe Bern: Analyse und Beurteilung der steuerlichen Einflüsse auf die Verbreitung von Wohnungs- und Hauseigentum in der Schweiz, unveröffentlichter Forschungsbericht des Bundesamtes für Wohnungswesen, Bern 1978
- Köster, J. u.a.: Wohneigentumsquote. Bestimmungsgründe der Wohneigentumsquote in verschiedenen Ländern. GEWOS, Hamburg 1978

- Krummenacher, H.: Besteuerung verschiedener Hypotheken-Bürgschaftsgesellschaften, interner Bericht zuhanden der Expertenkommission Eigentumsförderung, Bern 1979
- Landert, H.: Ein praktisches Beispiel zur Linderung der Wohnbaukrise. Realwert-Zentrale, Dezember 1976
- Landert, H.: Dynamische Variante der Grundverbilligung WEG. Vorschlag zuhanden der Untergruppe Finanzierung der Expertenkommission Eigentumsförderung, Bülach 1979
- N.N.: Selbstvorsorge durch Sparen und Versicherung, in: Neue Zürcher Zeitung vom 14. November 1979
- Richli, P.: Die Miete-Beteiligung an Wohnungen. Eine Formel zwischen Wohnungsmiete und Wohnungseigentum, Bern 1974
- Rohr, R.: Projekt Wohnspar-Konto, interner Bericht der Kommission Eigentumsförderung, Bern 1979
- Saager, H.J. u.a.: Selbstvorsorge durch Sparen, Referate und Diskussionen der 6. AWP-Arbeitstagung vom 13. November 1979
- Schneider, H.K.: Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, Bonn 1977
- Schweiz. Bankgesellschaft: Die Schweiz - ein reiches Volk von Mietern, Schriften zu Wirtschafts-, Bank- und Währungsfragen, Nr. 67, Zürich 1979
- Schweiz. gemeinnützige Stiftung liberaler Wirtschaftsorganisationen für die Wohnwirtschaft: Ihr Weg zum Haus- und Wohnungseigentum, Möglichkeiten und Grenzen der Bundeshilfe, Zürich 1979
- Schweiz. gemeinnützige Stiftung liberaler Wirtschaftsorganisationen für die Wohnwirtschaft, Projekt: Staatliche Eigenheim-Prämie, Zürich 1977
- Schweiz. gemeinnützige Stiftung liberaler Wirtschaftsorganisationen für die Wohnwirtschaft, Projekt: Für eine wirksame und praktikable Eigentumsförderung, Zürich 1976
- Schweiz. Hauseigentümergeverband: Nebensteuern unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsförderung, interner Bericht der Kommission Eigentumsförderung, Zürich 1979
- Schweizerische Zentralstelle für Eigenheim- und Wohnbauförderung: Eigenheimförderung - als klares Ziel, Referate von U. Bremi, R. Rohr, J.P. Ding und A. Wili an der Generalversammlung vom 2. Juli 1979
- Studer, H.: Stabilitätspolitik und Hypothekargeschäft - Das Postulat der langfristigen Finanzierung, in: Wirtschaft und Recht, Heft 2, Zürich 1978

- Weimar, K.: Ein Vorschlag zur eleganten Lösung im Streit um den Eigenmietwert, in: Schweiz. Handelszeitung vom 22.3.1979, Nr. 12, Seite 39
- Welti, J.: Alternative Finanzierungsmodelle als Mittel zur breiteren Streuung von Wohnungs- und Hauseigentum, Forschungsbericht im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen, Bern 1979 (wird anfangs 1980 in der Schriftenreihe Wohnungswesen des Bundesamtes für Wohnungswesen erscheinen)
- Zentralverband Schweiz. Arbeitgeber-Organisationen: Wohneigentumsförderung durch Arbeitgeber und ihre Organisationen, Zürich 1975
- Zuppinger, F.: Besteuerung der Eigenmietwerte, in: Neue Zürcher Zeitung vom 28.3.1979
- Zürich, Kanton, Direktion des Innern: Kreisschreiben an die Bezirksräte und Stiftungsorgane über die Beaufsichtigung der Personalfürsorgestiftungen vom 25. Januar 1978