

Rapport de la Commission fédérale
pour la construction de logements
concernant des mesures en matière
de politique du logement

Rapports de travail sur le logement cahier 22

nement * On
cherche pou
téral du lo
e logement
Office fédé
sur le loge
ogement *
t * Office
téral du lo
nement *
Commission
e fédér
lor

R A P P O R T

de la Commission fédérale pour la construction de logements

concernant

**des mesures envisagées par la Confédération en matière
de politique du logement**

13 juin 1991

Editeur: Office fédéral du logement, 3000 Berne 15,
case postale 38

Distribution: Office central fédéral des imprimés et du
matériel, 3000 Berne, ou par les librairies

N° de commande: 725.522 F

Prix: fr. 9.-

© by Chancellerie de la Confédération Suisse, Berne 1991

Tous droits réservés pour tous pays. La reproduction même
partielle n'est autorisée qu'avec l'approbation de la
Chancellerie de la Confédération Suisse.

Table des matières		pages
	RESUME DU RAPPORT	2
I.	Remarques préliminaires	4
II.	Evaluation de la situation du marché du logement	5
1.	Un bon approvisionnement général...	5
2.	... avec des points faibles	5
2.1	Loyers élevés pour des groupes spécifiques de la population	6
2.2	Faible quota de logements en propre propriété	6
2.3	Déséquilibres sur le marché du logement	7
2.4	Financement difficile de la construction	8
III.	Problèmes principaux et mesures déjà introduites	9
IV.	Programme d'action	12
1.	Objectifs et conditions-cadres	12
2.	Utilisation optimale du terrain à bâtir et conservation de l'habitat	14
3.	Diffusion de la propriété	21
4.	Prélèvement de plus-values	31
5.	Encourager la construction de logements à loyer modéré	31
5.1	Systèmes d'encouragement alternatifs	33
5.2	Mesures de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements	38
5.2.1	Acquisition de réserve de terrain	38
5.2.2	Aide en matière d'équipement	38
5.2.3	Fonds de roulement, prêts octroyés aux organisations faitières de la construction de logements d'utilité publique	39
5.2.4	Financement du solde et mesures destinées à abaisser les loyers	39
5.3	Améliorations apportées à la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements	43
5.4	Questions, amendements de détails et motifs d'un encouragement accru de la construction de logements dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements	44
5.5	Autres recommandations	53
V.	Propositions	55
Annexes		56

Résumé

Conformément au mandat qui lui a été remis par le Conseil fédéral en date du 10 décembre 1990, la Commission fédérale pour la construction de logements a étudié de manière approfondie la situation actuelle du marché du logement. L'approvisionnement en logements est dans son ensemble bien; il existe toutefois des points faibles. De ces points faibles font partie: des loyers en moyenne trop élevés pour différentes couches de la population, le faible quota de logements en propriété, le déséquilibre entre la demande et l'offre de logements ainsi que des problèmes relatifs au financement de la construction de logements. En ce qui concerne ce dernier point, la Commission fédérale pour la construction de logements a pris connaissance que la «Commission d'experts des questions du marché hypothécaire», mandatée par le Conseil fédéral, soumettra des recommandations relatives à ce problème. Pour cette raison, la Commission fédérale pour la construction de logements n'a pas approfondi les questions touchant au financement.

Pour des raisons d'ordre politique, la Commission considère des mesures à court terme comme peu appropriées pour pallier aux problèmes constatés. La majorité des membres de la Commission est d'avis qu'il s'agit de prévoir en premier lieu des mesures d'encouragement; par ailleurs, les dispositions représentant des obstacles du point de vue de l'offre de logements devraient être éliminées. Des mesures ont été examinées dans les domaines suivants:

- Mobilisation de terrain à bâtir et de réserves ainsi que la conservation de l'habitat
 - Diffusion de la propriété
 - Prélèvement de plus-values
 - Encouragement à la construction de logements à loyer modéré
- a) Dans le domaine «Mobilisation de terrain à bâtir et conservation de l'habitat», l'arrêté fédéral proposé concernant l'augmentation de l'offre en terrain à bâtir constitue le point fort. Il est incontesté, au sein de la Commission, que des mesures relatives à la mobilisation de terrain à bâtir sont nécessaires. L'aspect formel a cependant donné lieu à des discussions. Alors que la majorité des membres plaidait pour un arrêté indépendant, une grande minorité aurait préféré une concrétisation des mesures dans le cadre d'une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Les mesures de la Confédération pour lutter contre la disparition de l'espace habitable ont été refusées. Ce problème doit être réglé au niveau cantonal ou communal.

Par contre, la Commission a opté pour l'élaboration, par la Confédération, d'un programme d'encouragement intitulé «Densification». Elle fait une proposition allant dans ce sens.

- b) Dans le domaine de la «Diffusion de la propriété», la question de l'introduction d'un droit de préemption pour les locataires a été jugée de manière diversifiée. Pour cette raison, la Commission ne souhaite pas faire une proposition concrète. La décision de principe, à savoir si cette mesure doit être poursuivie ou non, doit être prise par le Conseil fédéral. Pour le cas où sa décision devait être positive, le projet d'arrêté fédéral concernant le droit de préemption des locataires qui a été élaboré, montre comment cette mesure pourrait être réalisée juridiquement.

La Commission a refusé une proposition de prescriptions réglant les loyers en cas de hausse des taux hypothécaires.

Par ailleurs, la Commission est unanimement d'avis que les moyens du deuxième pilier doivent être disponibles le plus rapidement possible pour encourager l'accession à la propriété. Il n'y a toutefois pas lieu de procéder à un arrêté urgent, étant donné que la procédure ordinaire y relative, dirigée par le Département de l'Intérieur, est déjà bien avancée.

Dans le domaine de la «Diffusion de la propriété», la Commission a également discuté des mesures fiscales. Elle renonce toutefois à recommander des mesures concrètes. Elle propose cependant au Conseil fédéral de mandater une Commission d'experts, chargée d'examiner plus en détail les mesures fiscales dans le domaine de la location et de la propriété de logements.

- c) La Commission refuse des mesures visant un prélèvement de plus-values résultant des mesures d'aménagement. La Commission est unanimement d'avis qu'il s'agit ici de compétences cantonales respectivement communales.
- d) La Commission pour la construction de logements est d'avis que la mise à disposition de logements à loyer modéré doit momentanément être encouragée de manière accrue. Après avoir pesé les avantages et les inconvénients de différentes possibilités d'encouragement, la Commission a conclu qu'en ce moment, un changement de système à court terme dans la politique d'encouragement de la Confédération n'était pas opportun. Pour cette raison, elle recommande de se limiter pour l'instant à l'instrument d'encouragement constitué par la LCAP et de procéder à des adaptations de cette dernière. En même temps, et en vue d'un éventuel changement dans le sens d'un «système des loyers libres en combinaison avec l'aide à la personne», il y aurait lieu d'élaborer les bases de décision nécessaires.

I. Remarques préliminaires

Dans sa séance du 10 décembre 1990, le Conseil fédéral a décidé de mandater la Commission fédérale pour la construction de logements d'évaluer la politique du logement de la Confédération. Les problèmes actuels du marché du logement ainsi que les propositions de solutions adéquates ont été présentés dans un rapport.

Le Conseil fédéral a également mandaté une commission d'experts des questions du marché hypothécaire, qui s'occupera des aspects économiques des emprunts hypothécaires.

Lors de sa 14ème séance du 17 janvier 1991, la Commission fédérale pour la construction de logements a pris connaissance du mandat transmis par le Conseil fédéral.

Pour traiter les questions posées, les groupes de travail suivants ont été créés:

- 1) Groupe de travail «Mobilisation de terrain à bâtir et conservation de l'habitat».
- 2) Groupe de travail «Droit de préemption pour locataires et prélèvement des plus-values».
- 3) Groupe de travail «Evaluation de la politique du logement et de la LCAP/WEG».

Dans sa 15ème séance du 14 mars 1991, la Commission fédérale pour la construction de logements a exposé les mesures en suspens et a pris connaissance d'un premier projet de rapport. En ce qui concerne deux des mesures (mobilisation de terrain à bâtir et droit de préemption pour locataires), une procédure de consultation écrite auprès des membres de la commission a été décidée.

Un rapport intermédiaire concernant la situation et les problèmes du marché du logement ainsi que les mesures à discuter a été adressé au Conseil fédéral le 28 mars 1991. En même temps, vue le bon approvisionnement général et pour des raisons d'ordre politique, il lui a été recommandé de renoncer à des mesures urgentes.

Dans sa 16ème séance du 13 juin 1991, la Commission fédérale pour la construction de logements a adopté le présent rapport à l'intention du Conseil fédéral.

II. Evaluation de la situation du marché du logement

1. Un bon approvisionnement général...

Les données obtenues lors du recensement des logements en 1990 ne seront disponibles pour une analyse détaillée que dans deux ans au plus tôt. Pourtant, la mise à jour des statistiques permet d'obtenir certains chiffres-indices. Ils peuvent être résumés brièvement comme suit:

En 1989, il y avait en Suisse environ 3,14 millions de logements, dont 2,77 millions de logements occupés, 13'100 logements vacants et environ 350'000 résidences secondaires.

La valeur d'assurance des logements est estimée aujourd'hui à 700 milliards de francs. 44 m² environ de surface nette sont vraisemblablement à disposition de chaque personne. Selon nos indications, l'équipement des logements est extrêmement bon, même par comparaison avec d'autres pays.

Les nouveaux investissements dans la construction de logements se montaient, en 1990, à environ 18,0 milliards de francs. 44'129 logements ont été mis à disposition grâce à des constructions ou des transformations. Par ailleurs, en 1989, 21,3 milliards de francs ont été dépensés pour les loyers et petits travaux d'entretien.

Selon les statistiques officielles de l'OFIAMT concernant les dépenses des ménages, la part des loyers représentait, en 1989, 14,2% de celles-ci. En novembre 1990 par exemple, le loyer mensuel d'un nouveau logement de 3 pièces s'élevait en moyenne suisse à 1'531.- francs et à 2'365.- francs pour un logement de 5 pièces. Enfin, la dette hypothécaire s'élevait, à fin 1990, à environ 411 milliards de francs ou 60'900 francs par personne, dont le 75% environ concerne des immeubles d'habitation.

2. ... avec des points faibles

Cette impression globalement satisfaisante est cependant trompeuse: d'une part l'approvisionnement en logements comporte depuis toujours des points structurels faibles et d'autre part il est influencé ces derniers temps par des évolutions qui font de la question du logement un problème politique de premier ordre, même pour un cercle élargi de la population.

Font par exemple partie du premier groupe de difficultés traditionnelles la charge locative largement au-dessus de la moyenne pour différentes couches de la population, ainsi qu'un quota de logements en propriété des usagers toujours très bas.

D'autres problèmes caractéristiques sont constitués par la pénurie de logements absolue se manifestant par un très petit nombre de logements vacants, ainsi que le cumul des augmentations de prix du sol, des frais de construction et des frais de capitaux¹. Il existe des interdépendances et des mécanismes qui augmentent ces difficultés aussi bien à l'intérieur des groupes de déficiences qu'entre ceux-ci.

¹ Cf. annexe, tableau 1 et graphique 1.

2.1 Loyers élevés pour des groupes spécifiques de la population

En 1986 déjà, les statistiques montraient qu'environ 40% de tous les ménages qui louaient un logement consacraient plus d'un cinquième de leur revenu pour leur loyer². Ce sont surtout les personnes seules, les retraités, les jeunes ménages, les jeunes familles et les familles mono-parentales qui sont concernés par les loyers élevés.

Pour beaucoup d'entre eux, les augmentations de loyers de ces derniers mois ont renforcé les difficultés, alors que d'autres ménages ayant un revenu tout à fait normal ont probablement atteint le seuil critique. Une signification particulière est attribuée au fait que, par suite de démolition, de changement d'affectation, d'assainissement et le changement de propriétaire, de nombreux anciens logements bon marchés ont été supprimés. Comme le montrent les statistiques, ce sont les loyers des logements situés dans de vieux immeubles qui ont le plus augmenté dans le passé. Ceci est, entre autre, la conséquence d'une activité de rénovation accrue. Au niveau suisse, cela est mis en évidence par l'évolution de l'indice des loyers par comparaison à celui des prix à la consommation³. L'exemple de la ville de Zurich illustre que, ces derniers temps, le niveau des loyers pour les logements anciens, propriété de personnes privées, a augmenté relativement plus rapidement⁴.

Dans de nombreux ménages, la pénurie de logement individuel ne se manifeste pas exclusivement sous la forme d'un problème financier. De nombreuses familles et personnes seules devant faire face à des charges locatives particulièrement importantes habitent dans des logements situés en des emplacements extrêmement défavorables. Les facteurs de nuisances les plus importants sont le bruit et la pollution de l'air. Des déficiences dans l'équipement des espaces extérieurs portent également préjudice au confort de l'habitat. De plus, lorsque ces mêmes couches de la population cherchent un logement, elles sont discriminées⁵ en raison du nombre élevé d'enfant, de leur statut de travailleur étranger ou de requérant d'asile, de leurs habitudes d'habitation spécifiques ou pour d'autres motifs. En général, ces problèmes ont augmenté suite à une nouvelle sorte de «pauvreté». Un nombre croissant de personnes seules et de familles sont marginalisés d'un point de vue social et économique. Ces personnes sont pratiquement écartées du marché du logement normal. Différentes études cantonales confirment cette tendance. Ainsi, par exemple, il a récemment été constaté que, dans le canton de Neuchâtel, un contribuable sur six doit se contenter de moins de 1'000 francs par mois. Les sans-abri et les dortoirs de fortune sont à nouveau devenus une réalité dans de nombreuses villes.

2.2 Faible quota de logements en propre propriété

Au cours de la dernière décennie, la proportion de maisons familiales représentait 30% en moyenne⁶ de la production de logements. Ceci correspond environ au quota de propriété déjà atteint en 1980. Cette répartition de la propriété faible comparée aux valeurs internationales ne s'est pas améliorée, du moins pas par rapport aux nouvelles

² Cf. annexe, graphique 2.

³ Cf. annexe, graphique 3.

⁴ Cf. annexe, graphique 4.

⁵ Cf. M. Arend, A. Kellerhals Spitz, Th. Mächler, Groupes défavorisés sur le marché du logement, Bulletin du logement, volume 45, Beme 1990.

⁶ Cf. annexe, graphique 5.

constructions. Il est possible qu'il y ait des modifications du parc de logement par la transformation d'appartements loués en appartement en propriété par étage. Ceux-ci sont probablement quantitativement peu importants. Dans les villes, le quota de propriété est nettement au-dessous de la moyenne⁷. Des obstacles supplémentaires comme les prix des terrains, les frais de construction et de capitaux ont été mis à l'acquisition de logements.

2.3 Déséquilibres sur le marché du logement

D'un côté les besoins augmentent constamment, de l'autre l'offre de logements à loyer modéré diminue régulièrement. Les causes principales sont:

- **Augmentation importante de la population**

Entre 1980 et 1989, la population résidante moyenne a augmenté en Suisse d'environ 441'000 personnes, pour atteindre 6,796 millions d'habitants. En 1990, l'augmentation était d'environ 73'000 personnes. A cela s'ajoutent en 1989 environ 43'000 demandeurs d'asile et 12'000 bénéficiaires de permis de courte durée. Les chiffres de la population se situent donc nettement au-dessus de la valeur interpolée des prévisions récentes⁸. En se basant sur une densité d'occupation réaliste, cela signifie que, ces quatre dernières années, la croissance accélérée de la population a provoqué un besoin supplémentaire «inattendu» d'environ 12'500 unités par an.

Toutefois, il y a lieu d'observer dans ce contexte que durant la dernière décennie, la population a augmenté d'environ 6,5%, alors que le parc de logements quant à lui, a augmenté de 17%. Si l'on compare la situation actuelle avec celle d'il y a dix ans, on constate que nettement plus de logements sont aujourd'hui disponibles par habitant.

- **Evolution positive des revenus**

L'évolution positive du revenu constitue l'élément principalement responsable de la demande accrue de logements mentionnée ci-dessus. Entre 1984 et 1990, le revenu personnel disponible par ménage a nominalelement augmenté d'environ 30%.

- **Accroissement des besoins d'espace pour les entreprises de services**

Des chiffres exacts ne sont pas disponibles; on estime cependant, essentiellement dans les agglomérations, que l'augmentation des surfaces occupées est passée de 2 à 4% par an. L'affectation des logements est changée, c'est-à-dire ils sont transformés ou utilisés différemment.

- **Construction stagnante de logements**

Entre 1985 et 1987, le nombre de logements construits a successivement diminué et, depuis lors, ce nombre reste stagnant⁹. Pour la première fois, en 1990, la limite des 40'000 unités n'a pas été atteinte. Le nombre de logements pour lesquels un permis de construire a été accordé a diminué en 1990 de 5,1%, pour atteindre 47'575 unités. Cette évolution concerne aussi bien le secteur des maisons familiales, avec 12'792 permis de construire octroyés (diminution de 9,5%) que celui des immeubles locatifs (diminution de 3,4%). Vu le renchérissement des crédits, il est toutefois peu probable que tous les projets au bénéfice d'un permis

⁷ Cf. annexe, graphique 6.

⁸ Cf. annexe, graphique 7.

⁹ Cf. annexe, tableau 2.

de construire puissent être réalisés. Une réduction de la production de nouveaux logements d'environ 30'000 à 35'000 unités, semble possible pour l'année 1991. Ceci est confirmé par le nombre de logements en cours de construction à fin 1990. Ce nombre était inférieur d'environ 4'000 unités à celui de l'année précédente. Partant du fait que la croissance continue de la population ainsi que les revenus stables pour 1991 entraîne un besoin d'environ 45'000 nouveaux logements, les tendances à la pénurie s'aggravent.

Responsables de la diminution des investissements dans le secteur de la construction sont entre autres les coûts de construction, les coûts des terrain et les frais administratifs qui ont augmenté de manière disproportionnée par rapport aux capacités financières et à la disposition de payer des demandeurs. Ces coûts sont partiellement responsables du fait qu'actuellement, dans le secteur de la construction de logements, des rendements comparables à ceux réalisés par des placements alternatives, ne peuvent plus guère être atteints.

Accroissement de l'activité de rénovation

Cette activité peut être responsable d'une diminution de l'offre dans la mesure où elle élimine du marché, pendant une période plus ou moins longue, un volume d'habitations croissant.

Conséquences de la révision du droit du bail

Les conséquences ne sont pas clairement appréciables. Toutefois, les investisseurs déclarent que les nouvelles dispositions auraient un effet de frein sur les investissements.

Arrêtés fédéraux urgents

Le fait notamment que des investisseurs institutionnels (caisses de pensions, assurances) ont été contraints de disparaître du marché du logement et qu'une charge maximale en matière d'engagement des immeubles non agricoles ait été introduite, a eu des conséquences négatives.

2.4 Financement difficile de la construction

Les taux d'intérêts élevés ont eu un effet de frein sur les investissements dans le secteur du bâtiment. Des périodes durant lesquelles le taux hypothécaire était élevé ont existé périodiquement¹⁰. Toutefois, les taux actuels des nouvelles hypothèques à plus de 8% représentent des valeurs historiques records et ralentissent cette activité lorsqu'ils sont combinés avec les prix des terrains et les coûts de construction élevés.

Les cas dans lesquels l'obtention de prêts hypothécaires pose des problèmes se multiplient; les banques refusant des engagements à cause de la structure actuelle de financement et des intérêts.

¹⁰ Cf. annexe, tableau 3.

III. Problèmes principaux et mesures déjà introduites

Vu le bon approvisionnement général et pour des raisons d'ordre politique, la Commission fédérale pour la construction de logements considère comme inappropriées des mesures urgentes à court terme. La majorité des membres de la commission est d'avis qu'il y a lieu de prévoir avant tout des mesures d'encouragement et qu'il faut éliminer les dispositions représentant un obstacle du point de vue de l'offre de logements. Il y a lieu d'observer que les compétences de la Confédération dans le domaine du droit public de la construction sont très limitées.

Les cinq groupes de problèmes suivants ont été considérés comme dignes d'intérêt:

- 1) manque de terrain à bâtir et possibilités insuffisantes d'utiliser les réserves de terrains
- 2) insuffisances dans le financement de la construction de logements
- 3) coûts démesurés des logements pour de nombreux groupes de la population
discrimination pour différentes couches de celle-ci lors de la recherche d'un logement
défiance de la qualité générale des conditions de logements et de lotissements (espaces extérieurs)
- 4) quota de propriété très bas
- 5) distribution disproportionnée de la rente foncière

La commission a été informée des mesures déjà prises par la Confédération pour diminuer certains problèmes. Les mesures suivantes en font partie:

- étude sur les expériences faites en relation avec la propriété par étage et propositions pour des améliorations de la loi (demandé par la Commission de recherche pour le logement)
- prorogation de la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (adoptée par les Chambres fédérales le 5 octobre 1990)
- adaptation de l'ordonnance concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (procédure de consultation terminée)
- modification de l'ordonnance concernant l'aide fédérale visant à encourager la construction et l'accession à la propriété de logements: augmentation des montants des abattements supplémentaires, adaptation des limites de revenu et de fortune, amélioration de l'aide accordée aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, etc. (décision du Conseil fédéral du 21 novembre 1990)
- message concernant de nouveaux crédits-cadres destinés à la construction de logements dès 1992 (proposition du 1er novembre 1990)
- projet de loi fédérale conférant force obligatoire générale aux contrats-cadres de bail (procédure de consultation introduite)

- augmentation des prêts du Fonds de roulement octroyés conformément à la LCAP/WEG (budget 1991)
- centrale d'émissions pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique (fondé le 11 décembre 1990)
- extension des modèles d'arrière-caution existant avec des associations de cautionnement hypothécaire au cas où le propriétaire d'un logement se trouve dans une situation difficile (conclusion du contrat le 1er novembre 1990)
- étude sur la formation d'un «juste» loyer (mandat donné par la Commission de recherche pour le logement)
- étude sur les effets que produisent les prix imposés par la loi ou les prix effectifs sur l'évolution du renchérissement (intérêts hypothécaires/loyers) conformément à la décision du Conseil Fédéral du 14 février 1990.

Par ailleurs, d'autres mesures sont actuellement examinées et évaluées. Ainsi, par exemple, l'utilisation des fonds de la prévoyance professionnelle pour l'accession à la propriété du logement (DFI/OFAS) ou l'aide à la personne en tant que mesures complémentaires aux mesures d'abaissement de loyer dans des cas de rigueur (initiative parlementaire pour un arrêté fédéral urgent).

En ce qui concerne les questions de financement de la construction de logements, la Commission fédérale pour la construction de logements a par ailleurs pris connaissance de la décision du Conseil fédéral du 10 décembre 1990 de constituer une «Commission d'experts pour les questions du marché hypothécaire». Celle-ci devrait s'occuper entre autre des questions suivantes:

- problèmes concernant la garantie des taux hypothécaires,
- modalités d'amortissement,
- nouveaux modèles d'emprunts,
- prise en compte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique,
- problématique de la répercussion des coûts en relation avec le droit du bail.

La Commission fédérale pour la construction de logements est d'avis que les groupes de problèmes suivants:

- manque de terrain à bâtir et possibilités insuffisantes d'utiliser les réserves de terrains (groupe de problèmes 1), ainsi que
- insuffisances dans le financement de la construction de logements (groupe de problèmes 2),

doivent être traités en priorité. En ce qui concerne les questions relatives au financement, la Commission fédérale pour la construction de logements se réserve le droit de prendre position dès que les recommandations de la Commission d'experts, mandatée spécialement pour traiter de ce sujet, seront connues.

D'autres recommandations de la Commission fédérale pour la construction de logements concernent le groupe de problèmes 3 (coûts démesurés des logements, discrimination pour certaines couches de la population et déficience de la qualité générale).

En ce qui concerne la diffusion de la propriété (groupe de problèmes 4), la Commission a pris connaissance avec satisfaction des propositions que le Conseil fédéral fera au sujet de l'utilisation des fonds de la prévoyance professionnelle pour l'acquisition de

logements en propriété. Une minorité des membres a proposé de recommander au Conseil fédéral un arrêté fédéral urgent afin d'accélérer la réalisation. La question de savoir si l'introduction d'un droit de préemption pour les locataires doit être examinée plus en détail est controversée.

Les avis des membres divergent également sur la question de savoir si et quelles mesures doivent être adoptées dans le domaine de la répartition des rentes foncières (groupe de problèmes 5). Une petite majorité seulement s'est exprimée en faveur du traitement de ce problème. A l'avant-plan se situent des mesures fiscales, dont la réalisation exige cependant un élargissement des compétences législatives de la Confédération. La Commission fédérale pour la construction de logements propose de confier l'examen de ce problème également à la Commission d'experts chargée de l'examen de mesures fiscales dans le domaine des loyers et de la propriété de logements.

Les propositions concrètes de mesures concernant les différents groupes de problèmes sont explicitées plus en détail ci-après sous le titre «Programme d'action».

IV. Programme d'action

1. Objectifs et conditions-cadres

En règle générale, pour ses recommandations, la Commission s'est basée sur les conditions-cadres suivantes:

- La mise à disposition du logement reste en principe une tâche de l'économie privée. L'Etat intervient pour corriger les conséquences du marché, ainsi que pour encourager de manière ciblée des groupes de demandeurs et d'investisseurs défavorisés.
- Le système bancaire actuel doit continuer à jouer un rôle important dans le financement de la construction de logements. Une augmentation de l'efficacité de la médiation entre épargnants et investisseurs (intermédiaire de financement) et une innovation concernant l'utilisation de nouvelles sources de financement, ainsi que de nouvelles formes d'emprunts sont souhaitables. Par la création de conditions juridiques, la possibilité de titrisation de crédits hypothécaires en fonction d'une redistribution des risques relatifs aux intérêts et la diminution des fluctuations de taux devraient être élargies. La «Commission d'experts pour les questions du marché hypothécaire», travaillant en parallèle, soumettra des propositions détaillées sur ce sujet.
- Au vu de l'ampleur des autres aides sociales, les investissements de la Confédération ne devraient pas, à moyen terme, dépasser le cadre actuel. Toutefois, la situation problématique actuelle demande momentanément un engagement accru de la Confédération. La Commission a approuvé unanimement l'augmentation du volume d'encouragement annuel de 3'500 à 5'500 logements, augmentation proposée par le Conseil fédéral dans son message concernant les nouveaux crédits cadres.
- La répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes résultant de la structure fédéraliste doit être maintenue. Ainsi, certains domaines doivent rester à l'arrière-plan en ce qui concerne les mesures de la Confédération (domaine fiscal, prescriptions en matière de construction, etc.). Une minorité de la Commission est d'avis qu'il y a lieu d'examiner si les prescriptions en matière de construction pourraient être appliquées de manière plus flexible aux logements dont la construction a été encouragée par la Confédération.
- Selon le principe de la subsidiarité, les cantons doivent prendre des mesures dans le domaine de la politique sociale, en complément aux mesures de la Confédération. En plus du traitement des cas de rigueur, les différences régionales devraient tendre à être supprimées.
- En ce qui concerne l'encouragement à la construction de logements proprement dit, les coûts des logements pour les couches de la population à revenu faible doit être limitée dans une mesure acceptable, en tenant compte de la capacité économique croissant avec le temps.
- Concernant les aides financières, il y a lieu d'éviter des développements erronés typiques des systèmes de subventions conventionnels, telles que occupations inadéquates, différence croissante entre les loyers de logements anciens et

nouveaux, constitution de fonds propres injustifiés, importants efforts de contrôle, privilèges unilatéraux, etc.

Les propositions suivantes de la Commission fédérale pour la construction de logements sont divisées en quatre groupes de problèmes.

La présentation se fait selon un modèle unique avec énoncé, proposition, justification/commentaire et conséquences juridiques et financières. En ce qui concerne l'encouragement à la construction de logements à loyer modéré (chapitre 5), on s'écarte de cette structure en favorisant les considérations générales aux solutions d'encouragement alternatives par rapport aux propositions de changement

2. Utilisation optimale du terrain à bâtir et conservation de l'habitat

Enoncé 1:	Y a-t-il en Suisse assez de terrains à bâtir équipés et sont-ils disponibles dans une assez grande mesure?
Proposition:	La Confédération doit prendre des mesures pour augmenter l'offre en terrains à bâtir. La base constitutionnelle existe à l'article 22 quater (article sur l'aménagement du territoire) et à l'article 34 sexties, alinéa 3 CF (article sur la construction de logements), selon lesquels la Confédération a le droit d'édicter les prescriptions légales nécessaires à l'équipement de terrains destinés à la construction de logements, ainsi qu'à la rationalisation de la construction.

Justification:

Dans ce domaine, les membres de la commission recommandent en principe que des mesures soient prises par la Confédération. Seul un membre décline - et ceci pour des raisons fédéralistes - une réglementation fédérale. La question de savoir de quelle manière les mesures doivent être réalisées est controversée. La majorité des membres (environ deux tiers) recommande un arrêté fédéral. Celui-ci pourrait être applicable dans relativement peu de temps. Une minorité (environ un tiers) souhaiterait cependant que les mesures soient réalisées dans le cadre d'une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), notamment son article 19, même si cette procédure nécessite plus de temps que l'introduction d'un arrêté fédéral. Enfin, un membre propose de fixer les mesures dans la loi fédérale encourageant la construction de logements et l'accession à la propriété (LCAP).

Dès lors, la Commission renonce à se prononcer en faveur d'une voie de procédure particulière. La décision de principe à ce sujet (arrêté fédéral ou révision partielle de la LAT) doit être prise par le Conseil fédéral.

Partant de l'opinion majoritaire de la commission, l'arrêté fédéral suivant est proposé. Si, par la suite, la variante de la révision partielle de la LAT devait prédominer, les différentes dispositions pourraient être reprises par analogie dans la LAT révisée.

Une minorité souhaiterait ne pas déterminer la forme juridique précise et certains articles. Il y aurait lieu d'intituler ces normes «thèses».

Certains membres souhaiteraient limiter cette mesure aux zones d'habitation. Selon eux, l'habitat doit être traité en priorité.

Arrêté fédéral
concernant l'augmentation de l'offre en terrain à bâtir
du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu les articles 22 quater et 34 sexties, alinéa 3 de la Constitution fédérale¹¹, vu le message du Conseil fédéral du¹²,
arrête

Art. 1 Equipement

¹ Lorsqu'une zone de terrain à bâtir n'a pas été équipée par la collectivité dans un délai approprié, le propriétaire a le droit, après un délai de trois ans à compter de sa première requête auprès des autorités compétentes, de procéder à son équipement à ses propres frais, resp. d'avancer les frais d'équipement.

² La commune doit tolérer l'utilisation des équipements de viabilisation existants.

³ Le propriétaire a ensuite le droit de se faire rembourser les frais d'équipement avancés par un tiers bénéficiaire, dans la mesure où celui-ci tire profit de cet équipement.

Art. 2 Autorisation de construire

¹ Lorsque, pour une zone de terrain à bâtir d'une commune, les prescriptions en matière de construction sont insuffisantes, ou lorsque le plan d'affectation doit être adapté, le propriétaire foncier a le droit, à l'expiration d'un délai de 3 ans à partir du dépôt de sa première demande auprès de l'autorité compétente, d'introduire une procédure d'octroi du permis de construire en vertu du droit fédéral.

² Les dispositions du règlement-norme cantonal ou, à défaut, les dispositions concernant des zones comparables dans la commune concernée sont applicables.

Art. 3 Exécution

¹ Pour autant que l'exécution de cet arrêté exige des dispositions d'application cantonales, celles-ci peuvent être arrêtées par le gouvernement cantonal. Elles sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

² Le Conseil fédéral surveille l'application de cet arrêté. Il édicte les dispositions nécessaires relatives à son exécution.

³ Le Conseil fédéral édicte les dispositions transitoires, pour autant que les lois d'application cantonales ne soient pas créées en temps utile.

Art. 4 Dispositions finales

¹ Cet arrêté est de portée générale

² Il est soumis au référendum facultatif, conformément à l'article 89bis, alinéa 2 de la Constitution fédérale et restera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2001.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

¹¹ RS 101

¹² FF

Justifications/commentaires

Remarques préalables

L'arrêté fédéral se base aussi bien sur l'article constitutionnel concernant l'aménagement du territoire (22 quater) que sur celui de la construction de logements (34 sexties CF). Ainsi, il s'applique aux immeubles d'habitation et commerciaux. Sa limitation initialement prévue aux immeubles d'habitation est supprimée. Vu la haute densité d'habitation dans de grandes parties de la Suisse et le fait qu'on est souvent en présence de zones mixtes (habitation/artisanat/services), une limitation aux zones d'habitation s'avérerait problématique. Pour cette raison, l'arrêté fédéral proposé part du principe que l'espace bâti doit être considéré dans son ensemble.

Art. 1

La réalisation de projets de construction absolument nécessaires, entre autres la construction de logements, est souvent impossible du fait que des communes - pour quelques raisons que ce soit - n'équipent pas les zones d'habitation. Le présent arrêté fédéral accorde au propriétaire concerné le droit de procéder à l'équipement de sa propre initiative et à ses frais. Pour ce faire, il peut utiliser les équipements de viabilisation communale existants.

Dans ce contexte, un délai de 3 ans paraît raisonnable, aussi bien du point de vue de la commune que de celui du propriétaire foncier. Celui-ci ne devrait pouvoir agir de sa propre initiative qu'après l'écoulement de ce délai.

Lorsque, ultérieurement, des tierces personnes bénéficient d'équipements installés par cette voie, le propriétaire foncier a le droit de demander le remboursement proportionnel des frais d'équipement.

Cet article constitue un prolongement de l'article 19, alinéa 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, selon lequel le droit cantonal peut prescrire que les propriétaires fonciers équipent eux-mêmes leur terrain, selon des plans approuvés par l'autorité compétente.

Art. 2

Un autre facteur freinant la réalisation de projets de construction est le manque de plans d'affectation et de prescriptions valables en matière de construction. L'arrêté fédéral part du principe que ces lacunes doivent prioritairement être comblées par l'autorité communale. Le propriétaire foncier désireux de construire doit d'abord s'adresser à celle-ci. Toutefois, lorsque, depuis le dépôt de sa première requête, trois ans ont passé sans que les autorités ne soient intervenues, il doit avoir la possibilité d'introduire une procédure d'octroi de permis de construire basée sur le droit fédéral.

Les dispositions du règlement-norme cantonal sont déterminantes pour cette procédure. Si de telles dispositions-norme font défaut, celles concernant des zones comparables dans la commune concernée s'appliquent.

Art. 3 et 4

L'exécution de l'arrêté fédéral se fait en règle générale par les cantons. Le Conseil fédéral contrôle celle-ci. Des dispositions d'exécution doivent être arrêtées par les gouvernements cantonaux. Ceci se révélera nécessaire notamment dans les cantons ne disposant pas de règlement-norme. Les dispositions d'exécution cantonales sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

Il y a lieu de renoncer à un arrêté fédéral urgent, les membres s'étant unanimement exprimés contre cette solution.

L'arrêté fédéral restera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2001 (environ 10 ans). Sur la base des expériences faites jusqu'à cette date, il sera soit transféré dans la LAT soit abrogé sans être remplacé.

Conséquences

Adoption d'un arrêté fédéral selon la proposition susmentionnée.

Il faudrait éventuellement envisager, en lieu et place d'un arrêté fédéral, la réalisation de mesures dans le cadre d'une révision partielle de la LAT.

Enoncé 2:	La Confédération doit-elle prendre des mesures pour combattre la disparition d'espace habitable en faveur d'autres affectations?
------------------	--

Proposition:	La Confédération ne doit pas intervenir dans cette problématique.
---------------------	---

Justifications: Le problème en tant que tel existe indéniablement. Certaines villes (par exemple Zurich, Genève, Neuchâtel) ont déjà pris des mesures (plan d'affectation concernant le coefficient d'utilisation, plan d'affectation de zone). Ceux-ci fonctionnent en partie assez bien, mais ils ne correspondent parfois plus aux besoins économiques modifiés. Le problème est très complexe et ne peut pas être réglé au niveau fédéral à cause des conditions régionales fondamentalement différentes.

Conséquences: --

Enoncé 3:	La Confédération doit-elle prendre des mesures pour inciter à une densification intérieure et à une densité ultérieure dans les zones construites?
Proposition:	La Confédération ne doit pas intervenir directement dans ce secteur; elle ne doit notamment pas édicter des prescriptions. Par contre, la Confédération devrait examiner l'élaboration d'un programme encourageant la densification.

Justification:

Les prescriptions réglant la densification ressortent de la compétence des législations cantonales et communales. La création d'une législation fédérale dans ce domaine signifierait une intervention dans les compétences cantonales et n'est donc pas souhaitable. Par ailleurs, à l'instar de la problématique de la disparition d'espace habitable, une réglementation au niveau fédéral serait peu judicieuse, en raison des différences régionales.

Par contre, il y a lieu d'examiner si la Confédération peut inciter à la densification des zones construites, dans le cadre d'un programme d'encouragement.

Conséquences:

Elaboration d'un programme d'encouragement de la Confédération pour inciter à la densification dans le sens des explications mentionnées ci-dessus.

Certains membres de la commission s'opposent à un tel programme. Ils sont d'avis que les programmes d'encouragement entraînent des coûts élevés et sont peu utiles.

Enoncé 4:	La Confédération doit-elle édicter des dispositions relatives à la fixation des coefficients d'utilisations minimaux?
------------------	--

Proposition:	Cette question doit être discutée plus en détail dans le cadre d'une révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.
---------------------	--

Justification: Il s'agit d'un problème ressortant spécifiquement du domaine de l'aménagement du territoire. Une réglementation au niveau du droit fédéral devrait donc éventuellement être concrétisée dans le cadre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Conséquences: Examen des mesures dans le cadre d'une révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

3. Diffusion de la propriété

Enoncé 5:	Les propriétaires habitant leur propre immeuble doivent-ils être privilégiés du point de vue juridique?
Proposition:	Pas de proposition concrète.

Justification:

Ce sujet suscite des opinions controversées parmi les membres de la commission. Dans le cadre de la procédure de consultation écrite, la moitié de ceux-ci s'est exprimée pour et l'autre moitié contre cette mesure.

Le droit de préemption des locataires est fondamentalement controversé. Des réflexions d'ordre général ont joué ici un rôle central bien plus important que dans d'autres questions. Pour les uns, le droit de préemption des locataires est contraire à l'ordre économique libéral, car il limite de manière inadmissible la liberté de disposer des propriétaires et des investisseurs. Pour les autres, le droit de préemption représente un instrument de l'économie du marché pouvant être utilisé de manière efficace pour encourager l'accès à la propriété.

Dans ce cas également, la décision de principe «pour ou contre un droit de préemption des locataires» doit être prise par le Conseil fédéral. Vu la divergence d'opinion des membres - le nombre de voix pour et contre étant à peu près équivalentes - la commission renonce à une proposition concrète.

Toutefois, il est démontré ci-après comment cette mesure pourrait être réalisée au cas où la décision de principe serait positive. Elle pourrait avoir la forme juridique d'un arrêté fédéral. (Certains membres de la commission préféreraient toutefois une intégration de cette mesure dans le CCS ou dans le CO).

Une minorité souhaite ne pas déterminer la forme juridique précise ou se fixer sur certains articles. Les normes devraient être intitulées «thèses».

Certains membres souhaitent expressément signaler les inconvénients de cette mesure: il s'agit entre autres: d'un affaiblissement de la garantie de propriété inscrite dans la Constitution, d'une limitation de la liberté de disposer des propriétaires et des investisseurs, accompagnée d'une diminution des investissements dans la construction de logements, de l'incertitude juridique et d'une protection insuffisante du tiers acquéreur, ainsi que de difficultés dans les transactions immobilières.

Arrêté fédéral
concernant le droit de préemption des locataires
du

L'assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 64 de la Constitution fédérale¹³,
vu le message du Conseil fédéral du ...¹⁴,
arrête:

Art. 1 Principe

¹ En cas d'aliénation d'un immeuble dont la plus grande partie est louée, et pour autant que celui-ci ne fasse pas partie d'une exploitation agricole, les locataires ont un droit de préemption. Pour des immeubles avec plusieurs locataires, ce droit n'existe que pour autant que la moitié au moins des parties souhaite cette acquisition. Les locataires désireux d'acquérir l'immeuble l'achètent alors en commun sous forme de société simple.

² Si l'objet est vendu sous forme de propriété par étage, chaque locataire peut exercer son droit de préemption sur l'objet qu'il loue.

Art. 2 Majorité des locataires

Lorsqu'un logement est loué par un couple marié ou par plusieurs personnes, les époux ou les locataires ont ensemble un droit de préemption en main commune. Si l'un des ayant droit y renonce, un seul locataire ou un des époux peut exercer le droit de préemption.

Art. 3 Cas de préemption

¹ Les locataires peuvent faire valoir le droit de préemption lorsque l'immeuble est vendu ou dans le cas de toute autre transaction économiquement comparable (cas de préemption).

² L'héritage, la vente de l'immeuble à des proches parents ou alliés, l'échange, ainsi que l'acquisition pour remplir des tâches publiques ne constituent pas des cas de préemption.

³ On ne peut exercer le droit de préemption lorsque l'immeuble est vendu à des personnes qui sont étroitement liées au vendeur, de même que dans le cas de la vente de l'immeuble à un locataire choisi par le vendeur.

⁴ Le droit de préemption peut être exercé également en cas de réalisation forcée. L'acquisition peut uniquement se faire lors de la vente aux enchères et aux conditions auxquelles l'immeuble est attribué à l'adjudicataire.

Art. 4 Renonciation à l'exercice

¹ L'ayant-droit ne peut renoncer à son droit de préemption que lorsqu'il a pris connaissance d'un contrat de vente conclu.

² Après en avoir pris connaissance, l'ayant-droit peut renoncer par écrit à l'exercice du droit de préemption.

¹³ RS 101

¹⁴ FF 1991

Art. 5 Priorité par rapport à d'autres droits de préemption

Le droit de préemption légal du locataire est prioritaire par rapport aux droits de préemption contractuels, de même que par rapport aux autres droits de préemption légaux, sous réserve de l'art. 3, al. 2 et 3.

Art. 6 Conditions

¹ Les ayants-droit peuvent acquérir l'immeuble ou des parties de l'immeuble aux conditions convenues entre le vendeur et des tiers.

² Pour des affaires pouvant être assimilées à une vente, c'est le prix du marché pouvant être réalisé lors de la vente d'un immeuble qui est déterminant.

³ Une ordonnance du Conseil fédéral règle les détails fixant les conditions selon les alinéas 1 et 2.

Art. 7 Garantie du prix d'achat

¹ Lors de l'exercice du droit de préemption, l'ayant-droit désireux de l'exercer doit consigner, pour garantie, le montant du prix d'achat.

² Les offices de consignation sont désignés par les cantons.

Art. 8 Effets

Si le contrat de vente est annulé après que le droit de préemption ait été exercé, cette annulation ne déploie aucun effet à l'égard des titulaires du droit de préemption.

Art. 9 Exercice

¹ Le droit de préemption existe sans inscription au Registre foncier et est valable pour toute la durée de la location et de son éventuelle prolongation.

² Le vendeur doit informer l'ayant-droit de la conclusion et du contenu du contrat de vente. Il doit joindre à la réquisition de vente adressée au Registre foncier une liste des locataires ayant un droit de préemption.

³ Si l'ayant-droit désire exercer son droit de préemption, il doit le faire dans les trois mois, mais au plus tard deux ans après l'inscription de l'acquéreur au Registre foncier en tant que nouveau propriétaire. Le délai ne commence à courir qu'à partir du moment où il a eu connaissance de la conclusion et du contenu du contrat.

⁴ L'ayant-droit peut faire valoir son droit dans ces délais vis-à-vis de tout propriétaire de l'immeuble.

Art. 10 Dispositions transitoires

Cet arrêté ne vaut pas pour des contrats de vente instrumentés par un notaire avant l'entrée en vigueur de l'arrêté. Il n'est pas non plus valable pour des affaires pouvant être assimilées à une vente, pour autant que celles-ci aient été conclues contractuellement avant l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral.

Art. 11 Référendum et entrée en vigueur

¹ Cet arrêté est de portée générale.

² Conformément à l'article 89bis alinéa 2 de la Constitution fédérale, il est soumis au référendum facultatif et restera en vigueur jusqu'au 31 décembre 2001.

³ Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Justifications/commentaires

a) Remarques préalables

Pour des raisons de politique du logement et d'accès à la propriété, l'idée d'un droit de préemption pour les locataires a pris de l'ampleur ces derniers temps. Il est reconnu progressivement qu'une distribution plus large de la propriété d'appartements n'est possible que par une modification dans le parc de logements, c'est-à-dire par une transformation de logements loués en propriété par étage. Ceci entraîne, à cause de la position plus faible du locataire sur le marché, certaines limitations dans la liberté de disposer des propriétaires.

En tenant compte des limites constitutionnelles, la proposition contient, pour le locataire, un droit de préemption illimité, c'est-à-dire un droit de préemption au prix qu'un tiers est prêt à payer. Du point de vue du locataire, cette solution est moins favorable que celle d'un droit de préemption limité. Toutefois puisqu'il doit presque toujours accepter des loyers plus élevés après la vente de l'immeuble qu'il habite, cette forme atténuée devrait tout de même intéresser de nombreux locataires.

b) Généralités

- A l'exception des immeubles faisant partie d'exploitations agricoles, il y a lieu d'instaurer un droit de préemption pour tous les immeubles destinés à la location, pour autant que la majeure partie de ceux-ci soit loué.
- Etant donné que le principe du droit de préemption illimité est appliqué, le locataire bénéficiant du droit de préemption ne devrait pas être plus mal positionné que tout autre acquéreur ayant un droit de préemption.
- Des raisons administratives parlent également contre l'introduction d'autres réserves. Ainsi notamment, la revente de l'objet acquis ou des parties de celui-ci devrait être possible en tout temps. On devrait renoncer à la stipulation d'un droit de réméré du vendeur. De même, il est à déconseiller de n'accorder un droit de préemption qu'aux locataires qui ne sont pas déjà propriétaires eux-mêmes d'un immeuble ou d'un logement, puisque les locataires de ces objets disposent des mêmes droits.
- Lorsque les locataires reprennent l'ensemble de l'immeuble, ils doivent déterminer eux-mêmes la forme de propriété (co-propriété, coopérative, association, etc.). Pour le choix de la solution adéquate, il est important de savoir si des travaux d'assainissement importants seront liés à la vente.
- Afin de permettre l'acquisition d'un immeuble à la majorité, malgré des moyens financiers limités et pour permettre aux locataires ne désirant pas acheter leur appartement d'y rester quand même, la Confédération met à disposition des moyens financiers dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Les organisations faitières du domaine de la construction de logements d'utilité publique, ainsi que les associations de locataires et de propriétaires d'immeubles mettent à disposition des aides financières à court terme.
- En ce qui concerne les conseils juridiques ou financiers donnés aux locataires en matière de construction, ce sont les services de l'Office fédéral du logement, les

offices de logement cantonaux, les organisations faïtières de la construction de logements d'utilité publique, ainsi que des associations de locataires et de propriétaires d'immeubles qui peuvent être consultés. Il serait éventuellement envisageable d'introduire dans certaines régions d'autres centres de consultation.

- Les droits de préemption des locataires gagneraient en importance si l'usage propre de la propriété était favorisé en matière fiscale et surtout si le locataire avait accès aux fonds de la prévoyance professionnelle.
- Chaque fois que cela s'est avéré possible, ce projet a essayé de tenir compte des réglementations en matière de droit de préemption contenues dans d'autres lois ou projets de révision.

c) Commentaires relatifs aux articles

Art. 1

Les droits de préemption pour les immeubles faisant partie d'une exploitation agricole sont réglés par le droit foncier rural. Tous les autres immeubles doivent être soumis à la réglementation en matière de droit de préemption, sous réserve de l'article 3, al. 2 et 3. Ainsi, pour les exploitations artisanales et de services, d'importants inconvénients pourraient également résulter d'une vente de l'immeuble. La condition fondamentale est que la majeure partie de l'immeuble soit louée.

Pour l'exercice du droit de préemption des locataires, on ne devrait pas exiger la forme de la propriété par étages. Souvent une acquisition commune s'avère adéquate et souhaitée. Toutefois, dans de telles situations, il y a lieu de n'accorder le droit de préemption que lorsque la moitié au moins des habitants participe à l'acquisition. Des raisons financières et l'idée du sentiment de justice parlent contre le fait d'exiger l'exercice du droit de préemption lorsque la majorité des locataires ne le souhaite pas, même avec des possibilités de subsides publics.

Certains membres souhaitent qu'une durée de bail minimale (par exemple trois ans) soit exigée pour pouvoir exercer le droit de préemption. Il y a lieu d'observer à ce sujet que dans des cas isolés, le locataire risque d'être congédié par le propriétaire de l'immeuble, simplement pour que la durée minimale de location exigée ne puisse être atteinte.

Art. 2

C'est en principe le locataire, c'est-à-dire le signataire du bail à loyer, qui a un droit de préemption. Lorsque plusieurs personnes sont impliquées dans une telle relation, tous les signataires du contrat doivent donner leur accord à l'exercice du droit de préemption étant donné que, selon l'art. 1, al. 1, ce n'est pas la majorité des locataires, mais la majorité calculée compte-tenu des logements qui décide de l'acquisition de l'immeuble. Si, à l'intérieur d'une partie (logement) aucun accord n'intervient, il n'y a pas d'autres voies juridiques. Dans un tel cas, le droit de préemption est considéré comme refusé.

Bien que, dans certains cas, il pourrait être souhaitable d'étendre le droit de préemption aux locataires ne figurant pas comme signataires d'un bail à loyer, il a été renoncé, eu égard au but principal de l'arrêté, à procéder à une telle extension du domaine d'application.

Art. 3

Il est important que le droit de préemption puisse être exercé non seulement lors d'une véritable vente, mais également lors de toute autre affaire pouvant y être assimilée (transfert d'actions, donation, constitution d'un droit de superficie, etc.)

L'héritage, la vente de l'immeuble à une personne faisant partie de la parenté et des alliés, ainsi que l'échange ne représentent pas des cas de préemption. Le droit de préemption est également exclu dans le cas d'exécution de tâches d'intérêt public. Il devrait par ailleurs être exclu lorsque la vente est faite à une personne très proche, par exemple au compagnon ou à la compagne du propriétaire.

Les termes «personne faisant partie de la parenté et des alliés» et «personne très proche» doivent également être précisés dans une ordonnance d'exécution.

Art. 4

Une renonciation à l'exercice du droit de préemption ne sera juridiquement valable que lorsque l'ayant-droit a pris connaissance du contrat de vente conclu. L'ayant-droit ne peut ainsi renoncer préalablement. La renonciation doit revêtir la forme écrite.

Art. 5

On renonce sciemment à d'autres exceptions que celles mentionnées à l'art. 3. Des effets encourageant l'accession à la propriété ne peuvent être attendus que lorsque la position du locataire est relativement forte. Pour cette raison, son droit de préemption est dans une large mesure prioritaire par rapport à d'autres droits de préemption contractuels.

Toutefois, les droits de préemption qui existent déjà contractuellement au moment de la mise en vigueur de cet arrêté fédéral, seront protégés pendant une durée transitoire de trois ans. Le Conseil fédéral est chargé d'édicter les dispositions transitoires y relatives.

Certains membres de la Commission s'opposent à une limitation à trois ans et souhaitent que la protection des droits de préemption contractuels soit valable pour toute la durée de l'annotation au Registre Foncier.

Art. 6

L'exercice du droit de préemption est lié aux dispositions et conditions fixées entre le vendeur et l'acquéreur. Ceci est notamment valable pour le prix de vente convenu.

En cas de transaction économiquement équivalente (p. ex. transfert d'actions, donation mixte, etc.) un prix d'achat représentatif fait souvent défaut. Dans de tels cas, il y a lieu de se baser sur le prix du marché de l'immeuble en cas de vente. La manière dont ce prix du marché sera déterminé doit être réglée dans une ordonnance édictée par le Conseil fédéral. Ainsi, il serait par exemple possible d'en charger les commissions d'estimation du droit cantonal.

Art. 7

Afin d'éviter des abus et de garantir le paiement, le locataire désireux d'exercer son droit de préemption doit déposer le montant du prix de vente auprès d'un office désigné par le canton. Une solution semblable existe déjà dans le droit du bail pour la consignation du loyer.

La consignation doit se faire simultanément à l'exercice du droit de préemption.

Art. 8

L'exercice du droit de préemption ne devrait pas être empêché par une annulation ultérieure du contrat d'achat.

Art. 9

Le droit de préemption existe pendant toute la durée du bail ainsi que pendant une éventuelle prolongation de celle-ci. L'inscription au Registre foncier n'est pas nécessaire.

Il incombe au vendeur de signaler le cas de préemption aux ayants-droit. Ceux-ci doivent faire valoir l'éventuel exercice de leur droit dans les trois mois. En règle générale, c'est le vendeur qui doit signaler le cas de préemption (et non pas le conservateur du Registre foncier). Ainsi, l'obligation de signaler touche également les affaires n'exigeant pas l'inscription au Registre foncier.

Certains membres de la Commission souhaitent par contre une division de l'obligation de signaler le cas de droit de préemption: en cas d'affaire inscrite au Registre Foncier, cette obligation devrait incomber au Conservateur du Registre foncier, ou alors au vendeur.

S'ils n'ont pas été informés en temps utile, ce délai est prolongé de deux ans. Ce délai court à partir de l'inscription du transfert de la propriété au Registre foncier.

Cette réglementation correspond au texte non combattu du futur article 681 a du Code civil. Une loi fédérale correspondante concernant la révision partielle du Code civil (droits réels) et du Code des obligations (acquisition d'immeubles) sera adoptée par le parlement, probablement encore cette année. Elle prévoit entre autre la publication par le canton des transferts de propriété immobilière.

Art. 10

Les contrats de vente instrumentés avant l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral ne tombent pas sous le nouveau droit, de même que les transactions économiquement équivalentes, lorsque le contrat a été conclu avant l'entrée en vigueur de l'arrêté.

Art. 11

L'arrêté sera promulgué selon la voie ordinaire. On renonce à une procédure d'urgence. Il sera en vigueur pendant 10 ans. S'il en résulte des expériences positives, les dispositions seront ensuite transférées dans le Code civil.

Conséquences

Adoption d'arrêté fédéral selon la proposition mentionnée ci-dessus.

Enoncé 6:	La Confédération doit-elle prendre des mesures pour influencer les loyers, lorsque ces derniers entraînent des cas de rigueur suite à une hausse des taux hypothécaires?
------------------	--

Proposition:	Il y a lieu de renoncer à une réglementation fédérale.
---------------------	--

Justification: A plusieurs reprises l'Office fédéral du logement a soumis des propositions à ce sujet, comme, par exemple, un projet d'arrêté fédéral concernant la protection des locataires et des propriétaires en cas de hausse des taux hypothécaires dépassant 6,5%, lorsque cette hausse entraîne des cas de rigueur. Les prises de position sur ces propositions étaient à chaque fois négatives, même dans le groupe de travail «Droit de préemption des locataires et prélèvement de plus-values» qui s'était occupé d'une réglementation s'y rapportant. Il est donc judicieux de renoncer à une telle réglementation.

Conséquences: --

Enoncé 7:	La Confédération doit-elle prendre des mesures permettant d'utiliser les fonds du deuxième pilier pour l'accession à la propriété de logements, respectivement certaines mesures en préparation doivent-elles être traitées en priorité?
------------------	--

Proposition:	En principe consentement. Il n'y a toutefois pas lieu d'introduire une procédure urgente séparée.
---------------------	---

Justification: La Commission fédérale pour la construction de logements est unanimement d'avis que les fonds du deuxième pilier doivent être disponibles le plus rapidement possible et de manière appropriée pour encourager l'accession à la propriété. Des travaux approfondis à ce sujet, sous la direction de l'Office fédéral des assurances sociales, sont déjà bien avancés. Des propositions y relatives ont été envoyées en consultation au mois de juin 1991). L'adoption du message par le Conseil fédéral à l'intention du Parlement est prévue avant la fin de l'année. L'avancement de certaines mesures entraînerait donc un traitement parallèle non souhaité et il ne serait guère possible de gagner du temps. Il n'y a donc pas lieu de traiter certaines mesures de manière particulière.

Conséquences: --

Enoncé 8:	La Confédération doit-elle prendre des mesures fiscales en faveur des locataires et des propriétaires de logement dans le cadre de sa compétence en matière fiscale (impôt fédéral direct)?
Proposition:	Il y a lieu de mandater une Commission d'experts ayant pour tâche d'examiner en détail les mesures fiscales dans le domaine de la location et de la propriété de logements.

- Justification:** La Commission fédérale pour la construction des logements a discuté une série de mesures, dont entre autres:
- introduire une déduction de loyer,
 - supprimer simultanément l'imposition de la valeur locative et la possibilité de déduire les intérêts hypothécaires,
 - suspendre, pour une certaine durée (par exemple deux ans), de l'impôt sur le gain immobilier pour les propriétaires habitant dans leur propre immeuble,
 - privilégier fiscalement la construction de logements dans le cadre d'un nouvel ordre financier de la Confédération,
 - attraits fiscaux pour acquéreurs d'un premier logement en propriété.
- La Commission n'était toutefois pas unanime de dire qu'il s'agit ici de questions relativement complexes ressortant du droit fiscal. Elle renonce donc de recommander des mesures précises. Par contre, ce domaine devrait être examiné plus en détail par une Commission d'experts, mandatée par le Conseil fédéral. Cette Commission devrait tenir compte de la situation financière de la Confédération attendue pour ces prochaines années
- Conséquences:** Mandater une Commission d'experts selon la proposition mentionnée ci-dessus.

4. Prélèvement de plus-values

Enoncé 9:	La Confédération doit-elle prendre des mesures visant à permettre le prélèvement des plus-values résultant des mesures d'aménagement?
------------------	---

Proposition:	Il y a lieu de renoncer à une réglementation fédérale.
---------------------	--

Justification: L'art. 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire laisse aux cantons le soin d'établir un régime de compensation permettant de tenir compte des avantages et des inconvénients résultant de mesures d'aménagement. Ce principe doit être maintenu. D'éventuelles dispositions concernant la cessation de la valeur ajoutée doivent être arrêtées prioritairement par les communes.

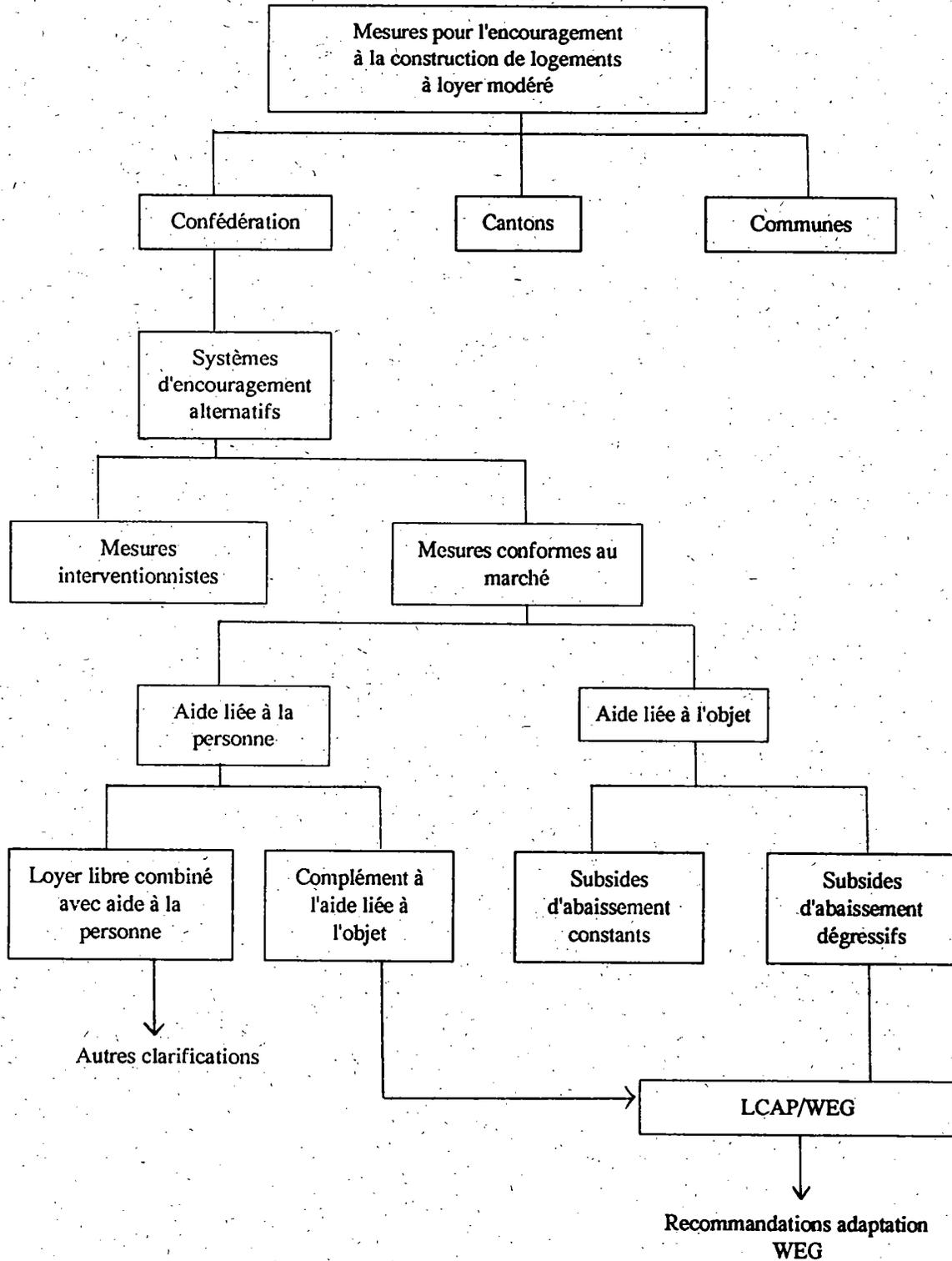
Conséquences: --

5. Encourager la construction de logements à loyer modéré

Dans son analyse de la situation, la Commission d'experts pour la construction de logements a retenu, en conclusion, que la mise à disposition de logements à loyer modéré doit être encouragée de manière accrue, du moins momentanément. En tant que Commission fédérale, elle s'est essentiellement concentrée sur des solutions de soutien de la part de la Confédération. Ceci ne veut cependant pas dire que la Commission fédérale pour la construction de logements accorde moins d'importance aux efforts et domaines d'influence d'autres niveaux. Comme le montrent certaines recommandations résumées à la fin de ce chapitre et adressées aux cantons ainsi qu'aux communes, elle est persuadée que des mesures importantes ne peuvent être menées à bien qu'en connaissance de cause et en tenant compte des conditions locales.

Dans la discussion sur les moyens dans le domaine d'influence plus restreint de la Confédération, la commission est partie d'un large éventail de solutions d'encouragement, afin de pouvoir éliminer pas à pas celles qui lui paraissent peut adéquates au vu des conditions-cadres ou en perspective des problèmes à résoudre. La commission est arrivée à la conclusion qu'à l'heure actuelle un changement de système à court terme dans la politique d'encouragement n'est pas opportun. Pour cette raison, elle a limité la suite de son travail à la LCAP et elle a examiné si et dans quelle mesure des améliorations s'imposent dans ce système. Ce procédé de la commission, expliqué par la suite de manière plus détaillée, est présenté schématiquement dans la figure 1.

Figure 1 Schéma de déroulement du travail de la commission



5.1 Systèmes d'encouragement alternatifs

De nombreuses possibilités existent dans le domaine instrumental pour la mise à disposition de logements à loyer modéré. On peut distinguer les solutions d'encouragement suivantes:

Augmentation ou maintien de l'offre de logements

- mesures coercitives de redistribution de l'espace habitable
- interdiction de démolition et de changement d'affectation
- favoriser la construction de logements au détriment d'autres constructions
- incitations ciblées de la production
- augmentation de la productivité

Stabiliser la demande

- interdire les résidences secondaires
- prescriptions d'occupation
- impôt de consommation

Interventions en matière de politique des revenus

- amélioration générale des aides sociales
- impôts négatifs
- subsides aux loyers individuels (aide liée à la personne)

Influence directe sur les loyers

- contrôle des prix
- surveillance des prix
- empêcher les abus
- subside d'abaissement des loyers liés à des logements déterminés (aide liée à l'objet)

En raison des conditions-cadres, les solutions avec tendances interventionnistes ont été éliminées pour des raisons d'ordre politique. Dans une phase ultérieure, on s'est limité à opposer l'aide liée à la personne à l'aide liée à l'objet. Les deux possèdent des avantages et des inconvénients.:

Aide à la personne (subsides aux frais et aux loyers individuels)

Avantages:

- prépondérance d'ordre politique
- prétentions juridiques générales
- adaptation flexible aux besoins individuels des locataires
- permet d'éviter une sous-occupation ou une occupation fautive de l'espace habitable, financée par l'Etat.

Inconvénients:

- notamment en cas de situation tendue du marché, provoque une augmentation des loyers qui, comme le montrent des exemples étrangers, entraîne une fixation de limites et ainsi de nouvelles limitations des loyers

- besoin accru de subventions dans le cas d'une augmentation générale du niveau des loyers
- effet minime sur l'offre
- d'expérience, hausse des dépenses par suite de prétentions juridiques générales
- importants frais administratifs
- inadaptation en tant qu'instrument de politique structurelle
- du point de vue psychologique, il existe encore une connotation négative de l'aide

Aide liée à l'objet (subsides aux objets de différents ordres accordés aux producteurs)

Avantages:

- effet accru sur l'offre
- approvisionnement ciblé de groupes à problèmes par le déclenchement de projets de construction
- évolution contrôlée des loyers dans le secteur de l'encouragement à la construction de logements
- instrument adéquat de la politique régionale
- limitation des efforts par détermination du volume à encourager (pas de droit général)
- stabilisation du niveau général des loyers
- possibilités d'influence ciblées du point de vue d'une politique de lotissement (construction exemplaire de logements)

Inconvénients:

- effet de diffusion limité (seul le nombre de requérants correspondant au nombre d'objets subventionnés peut être pris en compte)
- mauvaises possibilités d'adaptation aux conditions individuelles, lesquelles changent avec le temps (fausse occupation)
- effets secondaires négatifs, tels que déclenchement d'une demande accrue de logements, augmentation des prix sur le marché de la construction, obstacle à une politique financière et de crédit conforme à la conjoncture, etc.

A l'intérieur de l'aide liée à l'objet, deux possibilités alternatives sont fondamentalement envisageables, soit:

- subsides d'abaissement constants - loyers constants (loi concernant l'encouragement à la construction de logements 1965)
- subsides d'abaissement dégressifs - loyers croissants (loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements).

Subsides d'abaissement constants - loyers constants

Avantages:

- contribution à combattre le renchérissement
- administration relativement simple
- loyers modérés à terme

- réduction des prix adaptée aux groupes à problèmes dont le revenu n'augmente pas ou alors que dans une mesure minime.

Inconvénients:

- fausse occupation (charge locative en diminution pour un revenu croissant)
- hiatus croissant entre les loyers des vieux logements et ceux des nouvelles constructions
- contrôles sévères concernant le droit aux subsides et s'étendant sur toute la période des paiements desdits subsides
- pour des efforts financiers identiques, réduction de loyer relativement minime ou, en cas de réduction de loyer plus forte au début, effort plus important que pour la variante avec subsides dégressifs
- effets secondaires négatifs à cause d'une surveillance des loyers rigide (par exemple augmentation de la demande de logements)

Subsides d'abaissement dégressifs - augmentation de loyers

Avantages:

- diminution d'aides non correctement ciblées en raison de l'adaptation des loyers à la capacité économique des locataires
- hiatus minime entre loyers des vieux logements et ceux des nouvelles constructions
- contrôles simples
- moins de coûts en obtenant les mêmes abaissements, ou des abaissements plus importants en investissant les mêmes moyens, ceci par comparaison à la variante avec subsides constants.

Inconvénients:

- suivant sa concrétisation, effet encourageant éventuellement l'inflation
- danger d'évolution des loyers des logements subventionnés qui augmenteraient davantage par rapport aux loyers du marché libre
- difficultés administratives (par exemple modification des loyers et des subsides dans le temps, réglementations particulières pour des situations économiques exceptionnelles)
- difficultés pour les groupes à problèmes dont le revenu n'augmente pas suffisamment
- inconvénients au niveau de la politique d'information (modèle compliqué comparé à la variante avec loyers constants, publication des plans de financement et d'amortissement, ainsi que de l'évolution des loyers prévus)

Comme on le sait, avec la loi fédérale de 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, c'est la variante «subsides dégressifs - augmentation de loyers» qui a été choisie. Elle a été complétée par un élément de d'aide personnelle, sous la forme d'abaissements supplémentaires. Selon l'intention de la Confédération, ses subsides représentent une aide de base qui doit être complétée par une contribution des cantons et des communes.

La commission a discuté de manière approfondie la question de savoir si le modèle d'encouragement actuel doit être maintenu ou si des changements de direction fondamentaux s'imposent dans la politique du logement. Dans les débats, la position de principe, selon laquelle d'autres interventions dans le marché doivent être évitées et des déséquilibres du marché provoqués par des interventions de l'Etat être éliminés, était prépondérante. Pour cette raison, des interventions de la collectivité telles que mesures coercitives de distribution de l'espace habitable, interdiction des résidences secondaires, contrôles des loyers, etc., ont été éliminées dans un premier temps. Par ailleurs, conformément à sa décision de principe au sujet des solutions conformes au marché, la Commission fédérale pour la construction de logement s'est prononcée favorablement au sujet des tentatives de supprimer les arrêtés urgents en matière de droit foncier de l'automne 1989.

Les opinions étaient plus controversées dans l'opposition de l'alternative d'encouragement du système de l'aide liée à l'objet et de celui de l'aide liée à la personne. Ces derniers temps, cette question a gagné en importance par la libéralisation du marché du logement réclamée par différents milieux. Une transition vers des loyers du marché entraînerait automatiquement une forme d'aide à la personne pour atténuer les cas sociaux de rigueur. La Commission fédérale pour la construction de logements est également d'avis que l'aide liée à la personne doit être plus fortement prise en compte à l'avenir. Cependant, les avis divergeaient quant à sa forme et à son intensité. Certains membres préconisaient le renforcement de l'aide liée à la personne contenue dans la LCAP, d'autres préféraient un soutien transitoire individuel pour pallier à des situations de rigueur, également hors du domaine de la construction de logements d'utilité publique, enfin, un troisième groupe plaidait en faveur de cette aide en tant que mesure de politique sociale complémentaire intervenant lors de la transition vers le système des loyers libres. En ce qui concerne ce troisième point de vue, les discussions montrent qu'avant de procéder à un changement radical du système, il y a lieu de réfléchir à différents points:

- Malgré tous les avantages d'ordre politique des loyers du marché et de l'aide à la personne, il n'est pas déterminé si et dans quelles conditions les forces du marché sont à elles seules capables d'amener à un approvisionnement en logements satisfaisant. Des expériences passées dans le domaine de la politique du logement et des exemples à l'étranger nous mettent en garde. En règle générale, ce n'est qu'à des époques de crise économique que, par un surcroît de l'offre, des solutions pour une formation libre des prix peuvent être observées, tandis que, dans des situations de manque, on suit l'appel aux corrections étatiques. Dans ce contexte, il faut observer que le bien «logement» et le marché du logement comportent des caractéristiques qui ne permettent que partiellement des comparaisons avec d'autres marchés.
- Même si, en principe, un accord existe quant à l'objectif du marché libre, les opinions divergent quant à savoir si la situation de pénurie actuelle exige un changement de système. Ceux qui rendent les restrictions étatiques responsables de l'actuelle situation du marché déformé voient dans l'élimination de ces obstacles la condition nécessaire à un transfert vers la normalisation des conditions du marché. Contrairement à cette opinion, d'autres pensent qu'une libéralisation doit être précédée d'une normalisation du marché. En effet, notamment dans des agglomérations urbaines frappées par une pénurie du logement chronique et où des réserves d'utilisation sont limitées pour augmenter l'offre, une libéralisation du marché provoquerait de telles augmentations de loyer

que soit cela exigerait le paiement de subventions individuelles disproportionnées, soit finalement cela imposerait des limites allant à nouveau dans le sens de loyers plafonds.

- Comparées aux charges des mesures d'encouragement liées à l'objet telles qu'elles sont pratiquées aujourd'hui, les charges financières et administratives seraient nettement plus importantes pour les mesures d'aide liées à la personne en raison de la prétention juridique générale à cette aide. Des calculs y relatifs n'existent cependant pas pour le moment. Des estimations approximatives se basant, d'une part, sur des travaux antérieurs et, d'autre part, sur l'expérience allemande, laissent prévoir un besoin annuel moyen de 500 millions à 1 milliard de francs.
- En ce qui concerne le refinancement des subsides, il ne serait guère possible de puiser dans le budget ordinaire de la Confédération vu la situation financière déjà fortement tendue. Dès lors, il y aurait lieu de trouver de nouvelles sources de financement.
- Des aides liées à la personne supportées uniquement par la Confédération vont à l'encontre du principe de subsidiarité, selon lequel des mesures de politique sociale font partie des tâches cantonales et communales. Il existe par ailleurs le danger que les cantons et les communes diminuent leurs prestations sociales au détriment de la Confédération. Il faut aussi se rendre à l'évidence que la Confédération ne peut adapter ses interventions aux conditions régionales que dans une mesure limitée, c'est-à-dire que les paiements se font par la force des choses selon le «principe de l'arrosoir». D'un autre côté, dans le cas d'un changement de système, la Confédération ne pourrait obliger les cantons et les communes à octroyer des subsides.
- Il faut par ailleurs tenir compte du fait que depuis l'entrée en vigueur de la LCAP, les principes responsables du choix de système de même que les répartitions des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes ont été réaffirmés à plusieurs reprises: par exemple, en 1979 par la Commission fédérale pour la construction de logements¹⁵ et en 1988 par la Commission d'experts pour la rénovation de bâtiments anciens¹⁶. Après une nouvelle opposition de l'aide liée à l'objet et de l'aide liée à la personne, le second groupe a conclu que l'objectif de la politique du logement, c'est-à-dire l'approvisionnement en logements des groupes financièrement défavorisés ou des autres groupes défavorisés ne peut être réalisé ni par une seule aide liée à la personne ni par une seule aide liée à l'objet. Ce groupe s'est basé sur une expertise, élaborée sur mandat de l'Office fédéral du logement¹⁷, selon laquelle seule une combinaison de l'aide liée à la personne et de celle liée à l'objet permet de diminuer le problème de la politique du logement de manière efficace et financièrement favorable. L'aide liée à l'objet sert à mettre à disposition des ménages financièrement faibles une offre adéquate en logements; toutefois, pour des ménages nécessiteux, l'aide liée à la personne, en tant qu'aide complémentaire ciblée, serait plus appropriée. Pour des raisons financières et administratives, les experts n'ont pas envisagé cela dans le sens d'un droit général aux subsides, mais en tant que complément aux abaissements supplémentaires

¹⁵ Cf. Rapport de la Commission fédérale pour la construction de logements du 30 mars 1979.

¹⁶ Cf. Les possibilités de renforcer la rénovation de bâtiments anciens dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements par la Confédération, rapports de travail logement, no 17, Berne, 1989.

¹⁷ Cf. Vor- und Nachteile der Subjekt- und Objekthilfe, OFL, 1986.

déjà existants. Ils ont demandé notamment aux cantons et aux communes des subsides complémentaires.

- Une transition vers des «loyers libres en combinaison avec l'aide liée à la personne» signifierait que le droit-du bail en vigueur depuis juillet 1990 devrait être révisé. Cette révision demanderait cependant au moins 5 ans. D'ici là, les conditions du marché du logement auront certainement à nouveau changé et d'autres problèmes seront à l'avant-plan.

Le dernier argument exclut pratiquement un changement de système à court terme. Par ailleurs, il ressortait de la discussion que des principes de décision importants, tels que des calculs des moyens financiers, ne sont pas encore disponibles. Une étude mandatée par l'Office fédéral pour les questions conjoncturelles donnera les premières indications. Par ailleurs, la Commission de recherche pour le logement a l'intention d'inclure dans son programme de recherche des années 1992-1995 les aspects partiels des loyers libres et de l'aide liée à la personne. Enfin, la Commission d'experts pour les questions du marché hypothécaire se prononcera sur les questions de système. Suite à ces clarifications, il y a lieu d'examiner à nouveau si une transition vers des «loyers libres en combinaison avec l'aide liée à la personne» est judicieuse.

Ces conclusions ont déterminé la décision selon laquelle il y a lieu de maintenir pour le moment la LCAP en tant qu'instrument d'encouragement et de recommander des adaptations de cette loi.

5.2 Mesures de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

La loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements améliore dans son ensemble les bases de la construction de logements. Elle contient des mesures spécifiques en faveur des maîtres d'ouvrage et des organisations de la construction de logements d'utilité publique et scutient, par des aides financières et des subsides visant à réduire les charges, la construction et la rénovation de logements à loyer modéré et d'objets en propriété.

Dans la chronologie du déroulement de la construction et de la phase d'utilisation, les mesures suivantes sont à relever en priorité:

5.2.1 Acquisition de réserve de terrain

La Confédération cautionne l'acquisition de réserve de terrain pour des communes, des associations de droit public, ainsi que pour des maîtres d'ouvrage et des organisations de la construction de logements d'utilité publique. Ces prêts atteignent en règle générale 90% des coûts d'acquisition du terrain et peuvent, en plus, pendant une certaine période, être demandés pour garantir des paiements d'intérêts différés.

5.2.2 Aide en matière d'équipement

La Confédération sert d'intermédiaire, procure des prêts et accorde des subsides aux intérêts pour l'équipement général et de détail de terrain à bâtir. Ces prêts s'élèvent à environ 15% des coûts d'équipement pour le niveau d'intérêt actuel. Cette aide est accordée aux communes et autres collectivités de droit public ainsi qu'à des entreprises juridiquement indépendantes qui, sur la base d'obligations de droit public, équipent des terrains pour la construction de logements.

5.2.3 Fonds de roulement, prêts octroyés aux organisations faitières de la construction de logements d'utilité publique

La Confédération soutient l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations du secteur de la construction de logements d'utilité publique, par le biais de prêts et de participations à leur capital.

Pour ouvrir un «Fonds de roulement», la Confédération a, jusqu'à ce jour, mis à disposition des organisations faitières du secteur de la construction de logements d'utilité publique des prêts d'un montant d'environ 108 millions de francs. Le fonds est géré directement par les organes des différentes Unions, sur la base d'un règlement approuvé par l'OFL. Les prêts à taux d'intérêt favorable facilitent aux coopératives regroupées dans les organisations faitières le financement de projets de nouvelles constructions, de rénovation et d'acquisition de terrains ou d'immeubles existants. Au niveau suisse, des prêts destinés au fond de roulement sont accordés régulièrement à l'Union suisse pour l'amélioration du logement, l'Association suisse des coopératives d'habitation radicales, le Verband für Wohnbau- und Eigentumsförderung et l'Association suisse pour la construction de logements sociaux.

Par ailleurs, la Confédération peut encourager individuellement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique par des prêts liés à l'objet.

Enfin, la Confédération participe directement au capital social de Logis Suisse et de Brünnen AG ainsi qu'au capital de la coopérative WOHNSTADT et EIWOG.

5.2.4 Financement du solde et mesures destinées à abaisser les loyers

Les mesures suivantes en font partie:

- cautionnements de prêts hypothécaires allant jusqu'à 95% des coûts de revient
- avances remboursables dans le but de diminuer au début le montant des loyers et des charges du propriétaire (abaissement de base)
- contributions limitées, non remboursables, pour réduire encore les loyers et les charges du propriétaire. Ces subsides sont destinés aux couches défavorisées de la population (abaissements supplémentaires)

Etant donné que les mesures de réduction de frais représentent la partie centrale de l'aide fédérale, des précisions sont données ci-dessous pour une meilleure compréhension des améliorations apportées jusqu'à présent et des propositions ultérieures.

Abaissement de base: prêts remboursables avec intérêts

Le loyer initial est fixé de manière uniforme et indépendamment du taux d'intérêt à 5,6% des coûts de revient. Ce loyer augmente tous les deux ans d'à peu près 7%. Après environ 12 ans, on atteint un niveau de loyer couvrant les coûts. Les pertes de rendement accumulées jusqu'alors sont couvertes par des avances de la Confédération. Par la suite, le loyer continue d'augmenter. L'augmentation en pour-cent est fixée de telle manière que les avances pourront être remboursées en 25 ou 30 ans, avec intérêts et intérêts composés. Il suffit d'augmenter le loyer de 7% tous les deux ans, après avoir atteint le loyer couvrant les frais, et ceci avec un intérêt hypothécaire moyen de 6,5%.

Abaissements supplémentaires: contributions à fonds perdu

Dans le cadre des abaissements supplémentaires I et II, la Confédération verse annuellement des contributions non-remboursables (à fonds perdu) dans le but de diminuer encore davantage le loyer.

Contrairement aux avances d'abaissements de base, ceux-ci ne sont octroyés qu'aux couches de la population économiquement faibles. Le revenu imposable ne doit pas dépasser 42'000.- francs (plus Frs 2'100.- par enfant), et la fortune, après déduction des dettes, Frs 121'000.-. L'abaissement supplémentaire II ne peut par ailleurs être obtenu que par des personnes âgées, des invalides, des personnes nécessitant des soins permanents et des personnes en formation.

Abaissement supplémentaire I

Dans le cas de l'abaissement supplémentaire I, la contribution annuelle s'élève à 0,6% des coûts de revient. Le loyer initial diminue ainsi de 5,6% (abaissement de base) à 5%. En règle générale, ces subsides sont versés pendant 10 ans.

Abaissement supplémentaire II

Dans le cas de l'abaissement supplémentaire II, la contribution annuelle s'élève à 1,2% des coûts de revient. Le loyer initial diminue ainsi de 5,6% (abaissement de base) à 4,4%. Ces subsides sont versés en règle générale pendant 25 ans.

Augmentation de l'abaissement supplémentaire

L'abaissement supplémentaire I ou II peut être augmenté annuellement de 0,6% des coûts de revient, si le canton ou la commune paient également des subsides de 0,6% ou un montant équivalent.

Deux exemples de calcul du loyer

Logement de 4 pièces avec un investissement de Frs 400'000.-

Financement		
1ère hypothèque, Frs 260'000.- à 8,00%	Frs	20'800.-
2ème hypothèque, Frs 100'000.- à 8,00%	Frs	8'000.-
Amortissement de la 2ème hypothèque en 25 ans	Frs.	4'000.-
Total frais de capitaux étrangers dans la première année	Frs	32'800.-
Capital propre, Frs 40'000.- à 8,00%	Frs	3'200.-
Frais pour entretien/administration, 0,70% des coûts de revient (augmentés tous les 2 ans de 9,00%)	Frs	2'800.-
Total loyers couvrant les charges dans la première année	Frs	38'800.-
par mois	Frs	3'233.-
Avance d'abaissement de base = Différence entre loyer couvrant les frais et Loyer par abaissement de base	Frs	16'400.-
Loyer par abaissement de base = les premiers deux ans = 5,6% des coûts de revient	Frs	22'400.-
par mois	Frs	1'867.-
Loyer après déduction des abaissements de base et abaissement supplémentaire I par an (=5% des coûts de revient)	Frs	20'000.-
par mois	Frs	1'667.-
Loyer après déduction de l'aide cantonale (par exemple Fribourg), autres 0,6% des coûts de revient par an (=4,4% des coûts de revient)	Frs	17'600.-
par mois	Frs	1'467.-
Loyer après déduction de l'aide cantonale et de l'abaissement supplémentaire I augmenté, autres 0,6% des coûts de revient (=3,8% des coûts de revient) par an	Frs	15'200.-
par mois	Frs	1'267.-

Logement de 2 pièces pour personnes âgées, avec coûts de revient de Frs 240'000.-

Financement		
1ère hypothèque, Frs 156'000.- à 8,00%	Frs	12'480.-
2ème hypothèque, Frs 60'000.- à 8,00%	Frs	4'800.-
Amortissement de la 2ème hypothèque en 25 ans	Frs	2'400.-
<hr/>		
Total frais de capitaux étrangers pour la première année	Frs	19'680.-
<hr/>		
Capital propre, Frs 24'000.- à 8,00%	Frs	1'920.-
Frais d'entretien/administration, 0,70% des frais d'investissement (augmentés tous les 2 ans de 9,00%)	Frs	1'680.-
<hr/>		
Total loyer couvrant les frais dans la première année	Frs	23'280.-
par mois	Frs	1'940.-
<hr/>		
Avance d'abaissement de base = différence entre loyer couvrant les frais et loyer avec abaissement de base	Frs	9'840.-
<hr/>		
Loyer avec abaissement de base = dans les deux premières années = 5,6% des coûts de revient	Frs	13'440.-
par mois	Frs	1'120.-
<hr/>		
Loyer après déduction de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire II	frs	10'560.-
par an (= 4,4% des coûts de revient)	Frs	880.-
par mois		
<hr/>		
Loyer après déduction de l'aide cantonale (par exemple Fribourg) autres 1,2% des frais d'investissement	Frs	7'680.-
par an (=3,2% des frais d'investissement)	Frs	640.-
par mois		
<hr/>		
Loyer après déduction de l'aide cantonale et de l'abaissement supplémentaire II augmenté, autres 0,6% des coûts de revient (=2,6% des frais d'investissement) par an	Frs	6'240.-
par mois	Frs	520.-

5.3 *Améliorations apportées à la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements*

Les recommandations des anciennes commissions, différentes interventions parlementaires, ainsi que des modifications importantes d'indicateurs du marché ont fait que la LCAP a été modifiée à plusieurs reprises ces 10 dernières années.

Les modifications les plus importantes sont:

- grande simplification administrative
- abaissement de base forfaitaire par des augmentations de loyer fixes et à long terme
- découplage de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire pour propriété et rénovation
- encouragement accru de la rénovation de logements par découplage de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire ainsi que par la possibilité d'extraire de l'aide fédérale, après 10 ans, un immeuble rénové avec l'aide de la Confédération
- augmentation du loyer initial de 4,95% à 5,1% et finalement à 5,6%
- augmentation bi-annuelle des hausses de loyer de 6 à 7%
- augmentation des abaissements supplémentaires (AS III), pour autant que les cantons ou/et les communes paient un subside au moins aussi important
- reconnaissance des limites de revenu et de fortune cantonales et communales, pour autant que ces collectivités paient des subsides au moins équivalents
- atténuation de l'interdiction de changement d'affectation et de réalisation pour la propriété et la rénovation
- paiement des abaissements supplémentaires dans le cas d'acquisition de l'objet par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique
- élargissement aux cas de rigueur pour la propriété des modèles d'arrière-caution existants avec des associations de cautionnement hypothécaire
- augmentation actuelle des moyens du Fonds de roulement à 25 millions de francs
- augmentation multiple du crédit-cadre; la proposition la plus récente pour 1992-1996 s'élève à environ 1,1 milliards de francs, ce qui permet le subventionnement d'environ 5'500 logements par an
- adaptation des limites de revenu et de fortune
- adaptation de la limites des coûts de construction

Etant donné que, selon l'avis de la Commission, la LCAP a fait ses preuves en tant qu'instrument d'encouragement, elle propose, pour l'atténuation des problèmes actuels, les adaptations complémentaires mentionnées ci-dessous.

5.4 Questions, amendements de détails et motifs d'un encouragement accru de la construction de logements dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements

Enoncé 10:	L'aide fédérale à l'acquisition de réserves de terrain doit-elle être renforcée?
-------------------	--

Proposition:	Le cautionnement fédéral devrait couvrir également les avances de frais liées aux mesures de planification en plus des coûts d'acquisition du terrain.
---------------------	--

Justifications: Aujourd'hui, la Confédération cautionne des prêts couvrant en règle générale 90% des coûts d'acquisition du terrain; ces prêts peuvent s'étendre également aux intérêts et aux coûts. Un élargissement des cautions aux avances de frais liées aux mesures de planification serait favorable notamment aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui, sans disposer des moyens correspondants, doivent de plus en plus souvent prendre en charge de tels paiements.

Conséquences: Modification de l'article 22 LCAP, dans lequel, en complément aux frais d'acquisition de terrain et aux intérêts, les avances de frais liées aux mesures de planification doivent être mentionnées. Etant donné qu'il s'agit uniquement de cautionnement, ceci n'entraînerait pas de frais supplémentaires pour la Confédération.

Enoncé 11:	Doit-on particulièrement encourager par la LCAP des projets de construction exemplaires?
-------------------	--

Proposition:	Le soutien de la construction de logements exemplaires devrait être possible dans le cadre de la recherche du marché de la construction et du logement.
---------------------	---

Justifications: Dans le domaine de la recherche fédérale concernant l'habitat, des idées, propositions et modèles pour améliorer les conditions de logements et de lotissements sont élaborés régulièrement. Ces innovations peuvent toucher entre autre des aspects de la technique du bâtiment, des aspects juridiques, sociaux ou écologiques de l'habitat. Dans la transposition de ces innovations, il est cependant de moins en moins possible de s'appuyer sur des bases écrites; une transposition pratique par des solutions exemplaires est indispensable. Dans ce sens, le soutien de la Confédération pour réaliser de tels projets est souhaitable.

Conséquences:

- Compléter l'article 28 LCAP dans le sens où la Confédération soutient la réalisation d'immeubles d'habitation exemplaires.
- Augmenter les moyens annuels destinés à la recherche.

Enoncé 12:	Doit-on fixer de manière différenciée, selon les régions, les limites pour le revenu, la fortune et les coûts de construction?
-------------------	--

Proposition:	Une différenciation régionale des limites mentionnées doit être envisagée. A cet effet, l'Office fédéral du logement doit cerner la question de savoir si des indicateurs régionaux applicables existent ou s'ils doivent être élaborés.
---------------------	--

Justifications:

L'actuelle réglementation rigide est problématique pour différentes raisons. En ce qui concerne les coûts de construction, on a pu constater des différences régionales considérables. L'article 51 de l'ordonnance de la LCAP prévoit que la limite de coût peut être abaissée ou relevée, soit par l'Office fédéral dans des cas particuliers, soit par le Département s'agissant de régions entières. Toutefois, jusqu'à présent cette réglementation n'a guère été appliquée. Ceci a eu comme conséquence que des régions connaissant des coûts de construction élevés ont été de moins en moins prises en considération en ce qui concerne l'encouragement à la construction de logements.

Par ailleurs, pour l'obtention des abaissements supplémentaires, les coûts de construction ne doivent pas être considérés de manière isolée, mais en combinaison avec les limites de revenus et de fortune. Ces dernières sont également valables, à quelques exceptions près (cf. ci-dessous), pour l'ensemble de la Suisse. Etant donné que, dans des régions connaissant des coûts de construction importants, le niveau de revenu est également plus élevé, des abaissements supplémentaires ne peuvent être accordés en raison des dépassements des limites et ce bien que les charges de loyers et de propriété correspondent à celles supportées par les personnes ayant droit aux abaissements et habitant des régions où les coûts et les revenus sont plus bas. Un cercle relativement important de groupes d'habitants à faible revenu est ainsi exclu de l'aide fédérale.

Un premier pas dans la direction de la régionalisation des limites de revenu et de fortune a été entrepris par la modification du 21.11.1990 de l'ordonnance. Actuellement, des abaissements supplémentaires sont accordés sur la base des prescriptions cantonales ou communales sur le revenu si:

- a) déduction faite de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire, le loyer dépasse 25% de ce même revenu ou si la charge financière de la propriété d'un logement ou d'une maison familiale dépasse 30% dudit revenu;
- b) le canton ou la commune effectue un versement à fonds perdu au moins égal ou fournit une contribution équivalente (art. 28, al. 5 de l'ordonnance à la LCAP).

Il en va de même pour la limite de la fortune (art. 29, al. 5 de l'ordonnance à la LCAP).

Dans l'application, ces articles provoquent certaines difficultés. Une régionalisation générale des limites de revenu et de fortune aurait comme avantage qu'on pourrait supprimer ces deux dispositions.

Un membre recommande de maintenir la réglementation actuelle: les alinéas 5 des articles 28 et 29 de l'ordonnance encourageant la construction de logements et l'accèsion à la propriété sont en vigueur depuis un peu plus de 6 mois seulement; ils ont déjà provoqué l'examen de mesures d'encouragement au niveau cantonal et communal. La suppression à ce stade Aurait un effet contraproduit sur ces initiatives.

Conséquences:

- Compléter les alinéas 5 des articles 28 et 29 de l'ordonnance à la LCAP par l'indication que les limites de revenu et de fortune sont fixées de manière régionale.
- La régionalisation des limites pourrait avoir pour conséquence un élargissement de l'aide fédérale et exigerait ainsi un investissement financier accru.

Enoncé 13:	Doit-on élargir le cercle des ayants-droit à l'instrument du Fonds de roulement?
Proposition:	L'utilisation de prêts provenant du Fonds de roulement en faveur de l'espace rural et de groupes particulièrement défavorisés sur le marché du logement doit être examinée de manière approfondie.

Justifications:

Dans le domaine de la construction de logements d'utilité publique, les prêts du Fonds de roulement accordés par les quatre organisations faîtières ont fait leurs preuves comme mesure d'encouragement flexible et peu bureaucratique. Simultanément, il existe des propositions d'étendre cette aide au-delà du cercle de la traditionnelle construction de logements d'utilité publique. En ce qui concerne l'espace rural, un postulat du 18 juin 1986 du Conseiller national Schnider (Lucerne) comporte un encouragement de la rénovation de parties d'habitations des exploitations agricoles des régions de plaine. Par le biais de la loi fédérale du 23 mars 1962 sur les crédits d'investissement dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes, il existe déjà une base visant l'encouragement de la rénovation de logements. Toutefois, seuls les requérants dont l'exploitation constitue la base d'existence essentielle y ont droit. Une expertise faite entre-temps a conclu que cet objectif pouvait être facilement atteint par le biais du Fonds de roulement. Elle propose une union des caisses de crédits agricoles en une organisation faîtière qui distribuerait à ses membres les prêts accordés par la Confédération. Contrairement à cette proposition, un membre de la Commission a plaidé en faveur d'un soutien à l'espace rural également par le biais des coopératives de construction.

Par ailleurs, il est envisagé de fonder une organisation faîtière regroupant les organisations d'entraide privées et publiques s'occupant de projets pour des sans-abris et autres groupes défavorisés. Leur tâche résiderait dans la coordination, l'encouragement et les conseils donnés à des responsables de projets. Si cette organisation devait voir le jour, il y aurait lieu d'examiner de plus près l'approvisionnement en prêts du Fonds de roulement, car il ne serait pas juste que les plus nécessiteux soient complètement exclus de l'encouragement à la construction de logements. Il faudrait alors garantir que les prêts soient uniquement utilisés pour la construction de logements et non pas pour des prestations d'assistance sociale.

Conséquences:

- Petites modifications dans l'ordonnance à la LCAP, à clarifier encore en détail.

- Pour le seul espace rural, une augmentation du Fonds de roulement d'environ 50 millions de francs serait nécessaire. Un élargissement des bénéficiaires aux personnes défavorisées exigerait des moyens financiers supplémentaires.

Enoncé 14:	Faut-il augmenter dans les plans de loyers prévus par la LCAP la part des frais d'entretien qui se monte au départ à 0,4% des frais d'investissement?
-------------------	---

Proposition:	Une augmentation de la part des frais d'entretien est souhaitable. Elle n'est toutefois judicieuse que si les revenus accrus sont versés sur un compte particulier et ne sont utilisés que pour des travaux de rénovation.
---------------------	--

Justifications: Le pourcentage initial de 0,4% des frais d'investissement est relativement bas. Grâce à l'augmentation annuelle prévue par le système, les moyens augmentent toutefois à long terme. Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que le loyer comprend un amortissement relativement important qui permet d'obtenir un rendement satisfaisant. Des analyses ponctuelles montrent toutefois que différents maîtres d'ouvrage ne peuvent payer, en plus du loyer, les frais d'entretien exigés, ce qui justifie également une augmentation du pourcentage des frais d'entretien. La commission est toutefois d'avis qu'une éventuelle augmentation n'est utile que si les montants payés sont liés à une utilisation spécifique. Il faudrait donc veiller à ce que les contributions d'entretien soient versées sur des comptes particuliers et ne soient utilisées que pour des travaux de rénovation.

Conséquences: L'article 24 de l'ordonnance du 30 novembre 1981 à la LCAP doit être formulé comme suit:

Alinéa 1: inchangé

Alinéa 2: (nouveau) «Les sommes prévues pour couvrir les frais d'entretien doivent être versées sur un compte spécial. Elles ne peuvent être utilisées que pour le but prévu.»

Enoncé 15:	Doit-on prolonger le paiement de l'abaissement supplémentaire II?
Proposition:	En principe, on devrait maintenir le délai de 10 ans. Une prolongation devrait toutefois être possible pour des cas de rigueur.

Justifications: Le paiement de l'abaissement supplémentaire simple, respectivement augmenté, est limité aujourd'hui à 10 ans. Si, à l'échéance de ce délai, tous les subsides cumulés s'annulent, les loyers augmentent d'environ 30% à 35%, ce qui peut provoquer des cas sociaux de rigueur. La Commission est d'avis qu'une prolongation des paiements de 5 ans par exemple serait justifiée si la charge locative dépasse un certain pourcentage (par exemple 25%). Il y aurait également lieu d'examiner si la prolongation doit être liée à des prescriptions d'occupation.

Conséquences:

- Préciser dans l'article 27 de l'ordonnance à la LCAP, dans quelles conditions et pour quelle durée l'abaissement supplémentaire I peut être prolongé.
- Charge financière accrue.

Enoncé 16: Doit-on pouvoir fixer les abaissements supplémentaires de manière plus flexible?

Proposition: La part des abaissements supplémentaires de 0,6%, respectivement 1,2% des coûts de revient, doit actuellement être maintenue. En relation avec cette question, il serait toutefois judicieux de fixer, au niveau de l'ordonnance, les subventions obtenues par l'abaissement de base et les abaissements supplémentaires de 30%, respectivement 40%. Actuellement ces taux sont mentionnés dans la loi. Si des adaptations de la part des abaissements supplémentaires s'avéraient nécessaires à l'avenir, celles-ci pourraient se faire par la voie de l'ordonnance.

Justifications: Selon l'article 35 LCAP, l'abaissement de base et l'abaissement supplémentaire I diminuent de 30% le loyer initial couvrant les frais. Dans le cas de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire II, ses subsides couvrent 40%. Cette fixation rigide s'avère aujourd'hui déjà problématique. Comme déjà mentionné, les différentes augmentations des taux hypothécaires ont incité l'Office fédéral du logement à augmenter le taux du loyer initial de 4,95% à 5,6%. Ainsi, selon l'exemple mentionné dans le chapitre 5.2, un logement de 4 pièces coûte, après déduction de l'abaissement de base et de l'abaissement supplémentaire I, Frs 1'667.-, ce qui est considéré comme la limite supérieure de la construction de logements à prix favorable. Dans le cas de phase continue de taux élevés, l'Office fédéral pourrait se voir contraint d'augmenter à nouveau le loyer initial de base subventionné, ce qui impliquerait également une augmentation des loyers bénéficiant de l'abaissement supplémentaire. Dans ce cas, une augmentation de l'abaissement supplémentaire devrait être possible. Dans le cas contraire, l'aide n'atteint plus ceux qui en ont besoin. En fixant dans la loi des taux d'abaissements à 30% et 40%, aurait alors des conséquences gênantes.

Conséquences: Supprimer les limites d'abaissement dans l'article 35 de la LCAP et le cas échéant les transférer dans l'ordonnance y relative.

Enoncé 17:	L'abaissement supplémentaire doit-il être payé de façon forfaitaire, lorsqu'un canton dans les limites de la LCAP paie des subsides complémentaires selon un échelonnement individualisé?
-------------------	---

Proposition:	Le paiement forfaitaire doit être prévu dans l'ordonnance.
---------------------	--

Justifications: Dans différentes lois cantonales d'application à la LCAP, comme par exemple celle du canton de Bâle-Ville, le paiement des subsides cantonaux se fait d'après une clé de distribution spéciale. Celui-ci dépend par exemple de la charge locative individuelle. Contrairement au système de contributions rigides de la Confédération qui, notamment dans le domaine de la transition de l'octroi de subsides peut amener à des situations pénibles, un échelonnement adapté à chaque ménage a des avantages incontestés. Il est dès lors recommandable de payer de manière forfaitaire les abaissements supplémentaires qui doivent de toute manière être versés et de les laisser globalement pour chaque immeuble à la libre utilisation des cantons qui, à l'intérieur des limites de revenu de la LCAP, paient eux-mêmes des subsides selon leurs propres taux.

Conséquences: L'ordonnance à la LCAP doit être complétée par un article.

Enoncé 18:	Doit-on permettre un taux d'intérêt flexible pour les avances d'abaissements de base?
-------------------	---

Proposition:	Au vu de l'obtention de nouvelles sources financières pour les avances d'abaissements de base, un taux d'intérêt flexible est souhaitable.
---------------------	--

Justifications: Selon l'article 37 LCAP, les avances d'abaissements de base doivent porter le même taux d'intérêt que l'hypothèque de deuxième rang. La situation est toutefois quelque peu faussée aujourd'hui, étant donnée qu'il existe une convention avec les banques accordant des prêts d'abaissements de base, selon laquelle les intérêts des avances correspondent à ceux de la première hypothèque. Ce procédé est fondé sur la réflexion suivante: une hypothèque cautionnée par la Confédération correspond en réalité à une première hypothèque. Si par ailleurs, il est possible de trouver de nouvelles sources de financement pour la construction de logements, la différenciation entre première hypothèque et celles qui suivent a peu de sens. Dans ce cas, d'autres critères devraient être pris en compte pour la fixation du taux d'intérêt.

Conséquences: Supprimer l'alinéa 4 de l'article 37 LCAP.

5.5 *Autres recommandations*

Comme cela ressort des amendements de détails, on ne peut éviter une augmentation des moyens financiers lorsqu'on veut encourager davantage la construction de logements favorables. Selon l'avis de la Commission, la Confédération devrait se manifester davantage par un encouragement accru en même temps qu'elle appellerait les cantons et les communes à jouer un rôle plus actif dans le domaine de la politique du logement. Au cours des discussions, la Commission a souvent rencontré des problèmes ou discuté des mesures se situant en-dehors de la compétence de la Confédération et dont elle recommande l'examen par les cantons et les communes. En font partie des mesures contre la disparition de l'espace habitable, des dispositions sur le prélèvement des plus-values résultant des mesures de planification et leur utilisation pour soulager des situations sociales d'urgence, l'instauration d'un fonds de construction, l'instauration de quotas pour des groupes particulièrement défavorisés, l'obligation imposée aux coopératives de construction soutenues publiquement et aux autres organisations d'entraide de s'engager durablement en faveur des défavorisés, l'octroi d'aides au déménagement afin de réduire les occupation inadéquates. Des modèles correspondants existent et ont parfois déjà fait leurs preuves.

Par ailleurs, la Commission a pris position sur d'autres questions et réquisitions actuelles touchant à la politique du logement:

- On a déjà signalé sa recommandation, de supprimer les arrêtés urgents de l'automne 1989 concernant le droit foncier.

- Une majorité de la Commission s'est prononcée contre la proposition d'un membre, de demander à court terme une étude sur l'influence du nouveau droit du bail sur l'investissement dans la construction de logements et l'intégration des résultats dans le rapport. La Commission fédérale pour la construction de logements recommande cependant à la Commission de recherche pour le logement, d'examiner les facteurs déterminants de l'activité d'investissements dans le cadre du programme de recherche 1992-95.
- En ce qui concerne l'initiative parlementaire concernant un arrêté fédéral sur l'encouragement de subsides cantonaux aux loyers et aux hypothèques, la commission a une position favorable quant à l'allégement pour les cas sociaux de rigueur. Elle a toutefois signalé que cette proposition implique que l'on s'écarte du principe de subsidiarité traditionnel et qu'elle va à contresens des conditions-cadres actuelles. Dans ce contexte, elle a fait part de sa crainte d'un paiement de subsides qui se ferait selon le «principe de l'arrosoir». Enfin, elle doute d'une réalisation et d'une efficacité à court terme. A la majorité, la Commission a été d'avis que la question des subsides doit être approfondie conjointement avec les réflexions au sujet de l'aide liée à la personne en lien avec des loyers libres. Dès lors, l'arrêté fédéral ne peut être actuellement recommandé.
- Enfin, il était question également de différentes mesures fiscales, telles que la suppression des impôts pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, l'impôt relatif à l'espace habité ou les suppléments de loyers. En règle générale, les questions fiscales font partie des compétences des cantons. La Commission fédérale pour la construction de logements recommande par contre de mandater une Commission d'étude qui devra soumettre des propositions relatives aux problèmes fiscaux en suspens, tels la taxe sur la valeur ajoutée, impôt immobilier, etc.).

V. Propositions

La Commission fédérale pour la construction de logements propose au Conseil fédéral de:

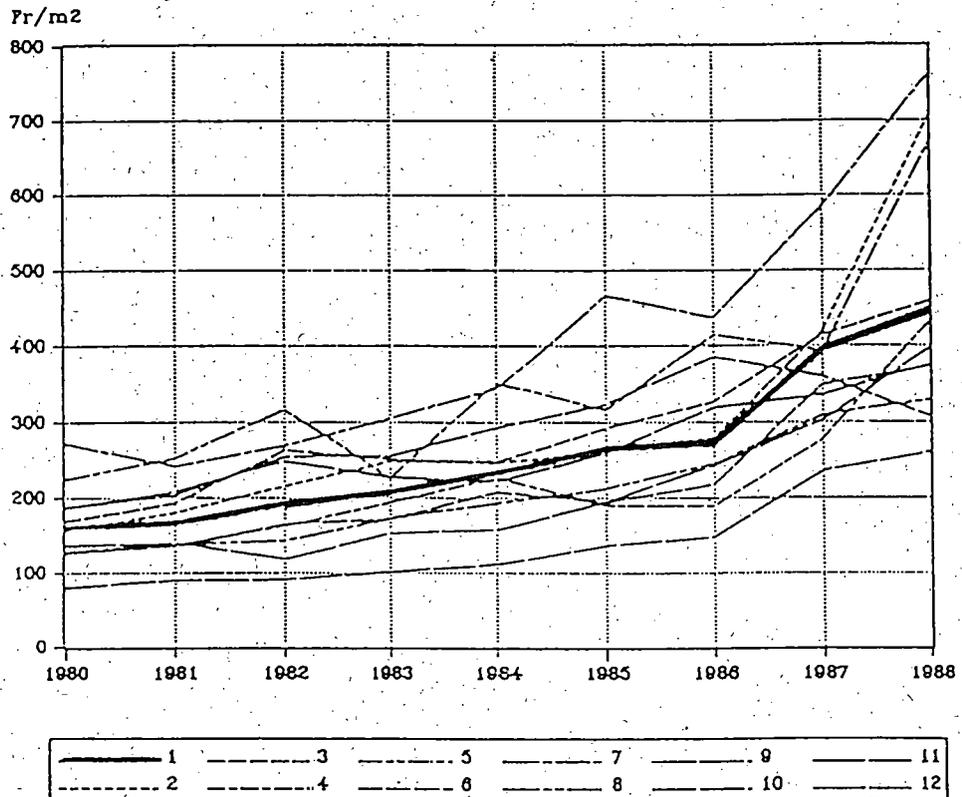
1. Prendre connaissance du présent rapport de la Commission fédérale pour la construction de logements et de déclarer rempli le mandat qui lui a été confié par le Conseil fédéral en date du 10 décembre 1990.
2. Publier le rapport dans la série des «Rapports de travail» de l'Office fédéral du logement.
3. Concrétiser les mesures énumérées au chapitre «Programme d'action» conformément aux différentes propositions.
4. Déterminer, dans le domaine «Mobilisation de terrains à bâtir», le mode de procédure (arrêté indépendant ou révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire). Pour le cas où il serait favorable à un arrêté fédéral indépendant, la Commission recommande d'envoyer en consultation le présent projet concernant un arrêté fédéral sur l'augmentation de l'offre en terrain à bâtir.
5. Décider, dans le domaine de la «Diffusion de la propriété», si la mesure relative au «Droit de préemption pour les locataires» doit être poursuivie. S'il prend une décision positive, la Commission recommande d'envoyer en consultation le présent projet concernant un arrêté fédéral sur le droit de préemption pour les locataires.
6. Dans le sens des recommandations de la Commission:
 - abroger prématurément l'arrêté fédéral urgent concernant une charge maximale en matière d'engagement des immeubles non agricoles,
 - accélérer le projet en suspens sur l'utilisation des fonds de la prévoyance professionnelle pour encourager l'accession à la propriété de logements et la participation des locataires.
7. Mandater une Commission d'experts ayant pour tâche d'examiner plus en détail des mesures fiscales en matière de location et de propriété de logements.
8. Continuer à s'appuyer en principe sur le modèle de la LCAP en ce qui concerne l'encouragement de la construction de logements par la Confédération.
9. Donner mandat à l'Office fédéral du logement (OFL) d'examiner plus en détail la nécessité d'une éventuelle révision de certaines dispositions de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) et de l'ordonnance y relative. Des propositions concrètes devront être soumises à la Commission fédérale pour la construction de logements. Celle-ci soumettra ensuite la proposition au Conseil fédéral.
10. Mandater l'Office fédéral du logement d'élaborer un projet sur les possibilités, les coûts, etc. d'aides fédérales complémentaires liées à la personne. Les résultats devront être soumis à la Commission fédérale pour la construction de logements. Celle-ci soumettra ensuite la proposition au Conseil fédéral.

Annexes

Tableau 1: Modification des indices importants concernant l'économie des logements et l'économie générale

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Hausse en pour cent des						
Coûts de construction 1)	2,2	3,0	1,9	4,5	5,3	8,3
Prix à la consommation 2)	3,4	3,8	1,4	1,9	3,2	5,4
Salaires 3)	3,1	3,6	2,4	3,4	3,8	5,9
Loyers 4)	3,3	3,7	3,0	2,8	3,7	8,6
Taux hypothécaires						
Anciennes hypothèques 5)	5,49	5,48	5,26	5,09	5,45	6,59
Nouvelles hypothèques 6)	5,49	5,46	5,24	5,07	5,85	7,82
Taux de logements vides						
pour l'ensemble de la Suisse 6)	0,79	0,71	0,60	0,49	0,43	0,44
1) Indice des prix de construction de la ville de Zurich, moyenne annuelle, Stat. Amt der Stadt Zürich 2) Moyenne annuelle, la vie économique 3) Salaires des employés, nominal, la vie économique 4) Totalité des logements, la vie économique 5) BNS, Annuaire des banques suisses 6) la vie économique						

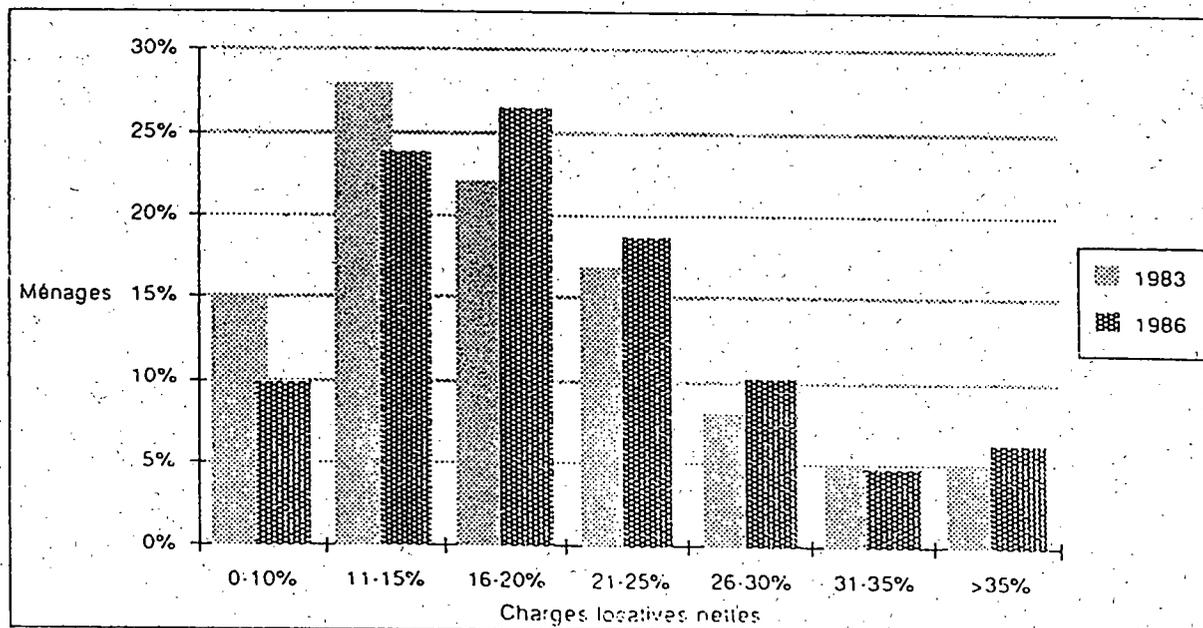
Graphique 1: Evolution des prix des terrains à bâtir pour l'ensemble du canton de Zurich (sans la ville de Zurich) et pour les différentes régions



1= Kanton, 2= Furttal, 3= Glattal, 4= Knonau, 5= Limmattal, 6= Oberland, 7= Pfannenstiel
8 = Unterland, 9= Weinland, 10= Zimmerberg, 11= Region Winterthur, 12= Stadt Winterthur

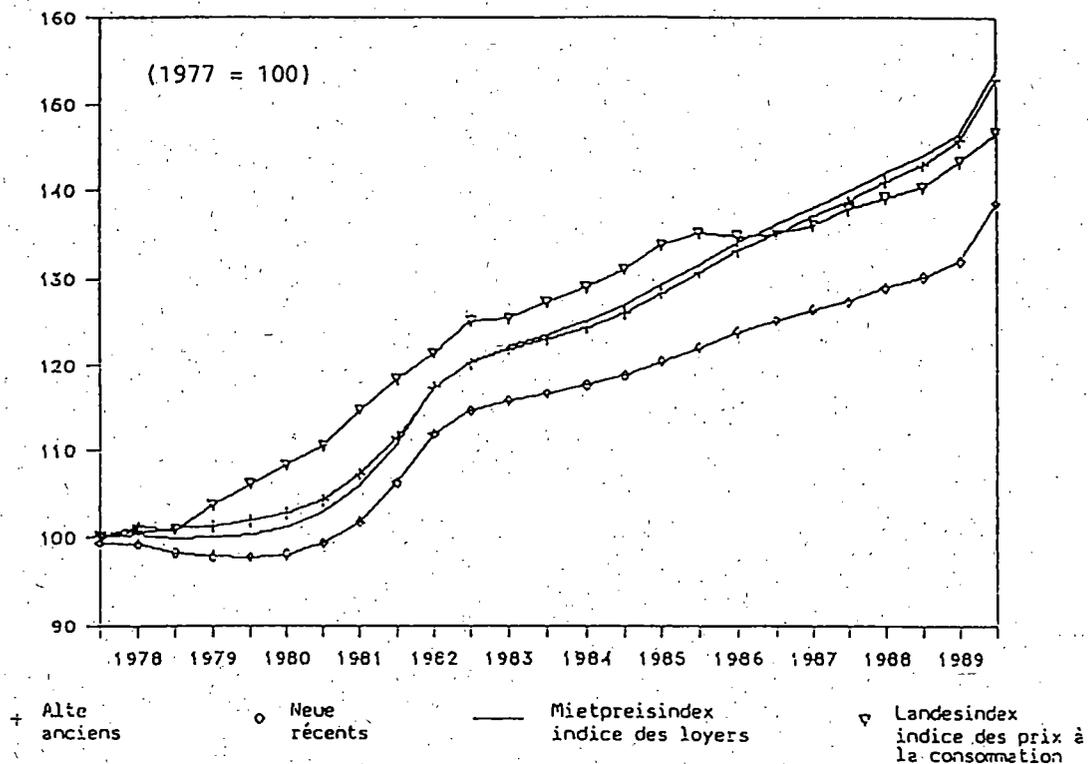
Source: Office de la statistique du canton de Zurich

Graphique 2: Comparaison de la distribution des charges locatives 1983 et 1986



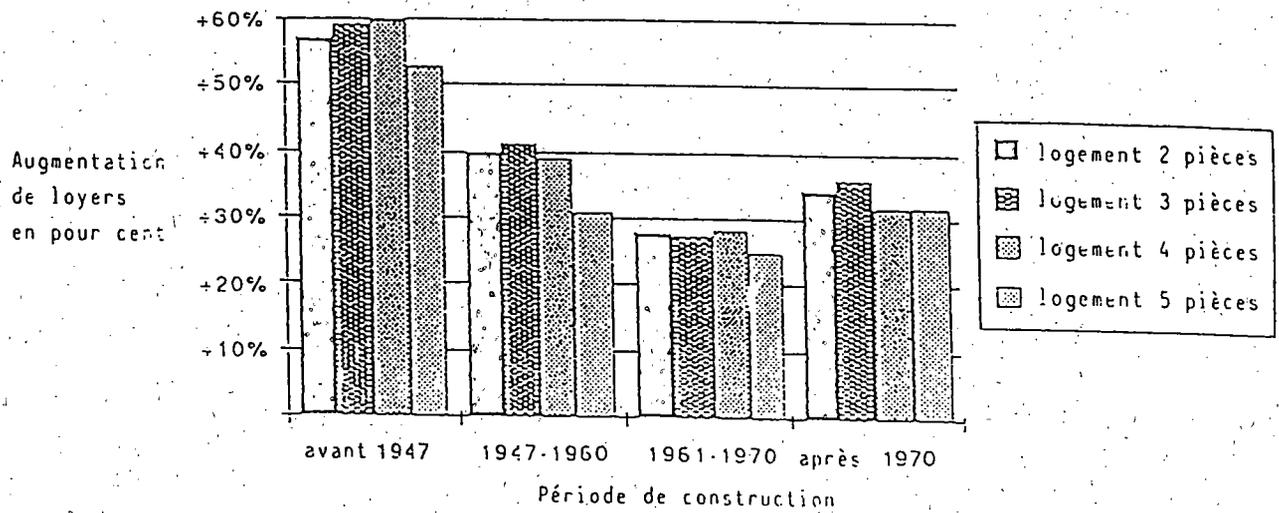
Source: F. Gerheuser, E. Sartoris, Nouveaux aspects du logement en Suisse, Bulletin du logement, Volume 40, Berne 1988.

Graphique 3: Evolution de l'indice des loyers en comparaison à l'indice suisse des prix à la consommation (1977 - 1989)



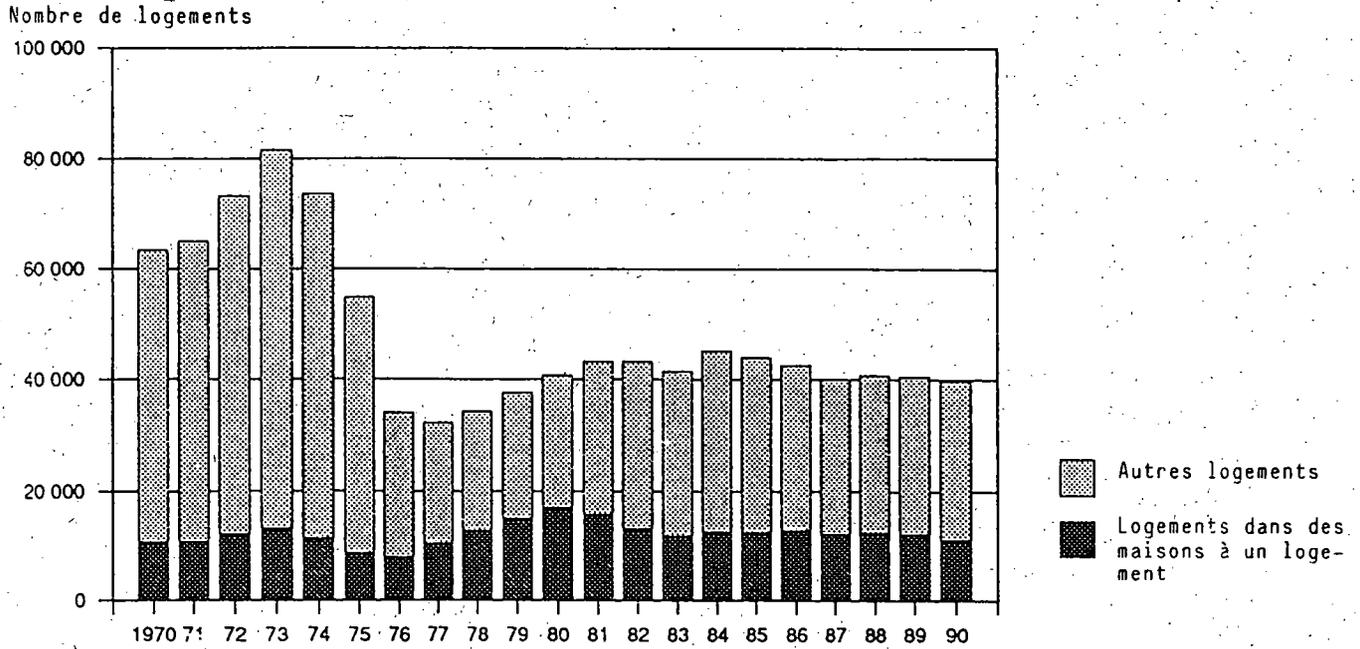
Source: Office fédéral de la statistique

Graphique 4: Augmentations relatives moyennes de loyers 1981-1989 pour des logements de propriétaires privés dans des immeubles de différentes époques

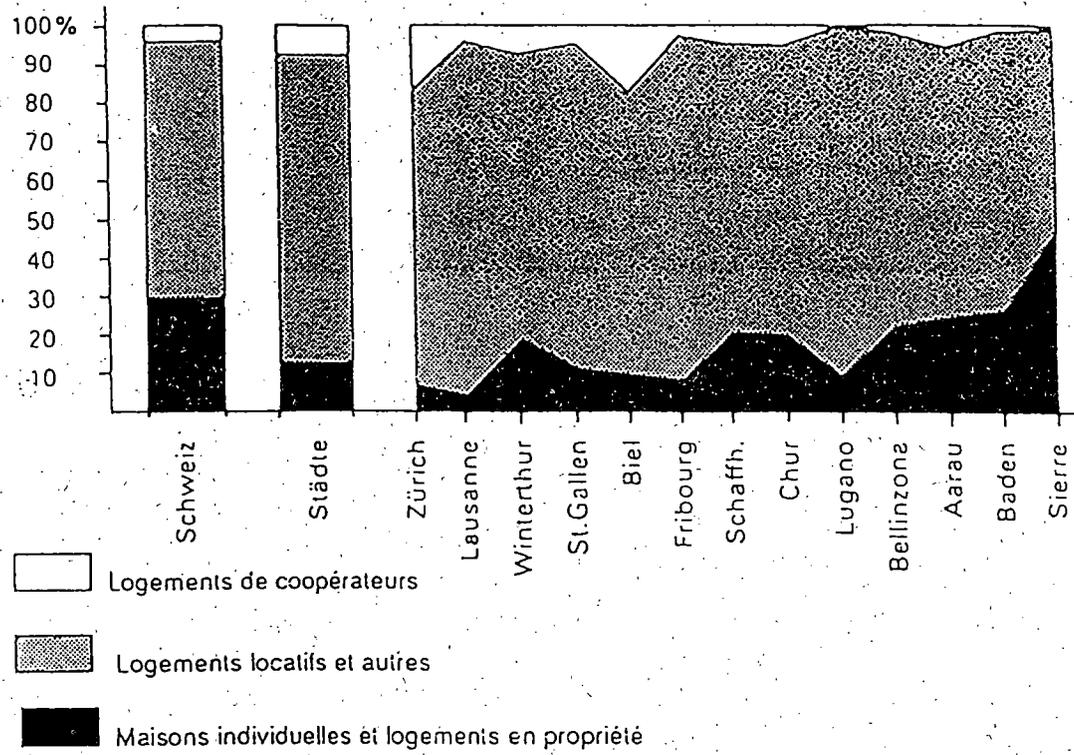


Source: Office de la statistique de la ville de Zurich

Graphique 5: Logements construits 1975 - 1989 (nombre unités selon immeubles locatifs et maisons familiales)



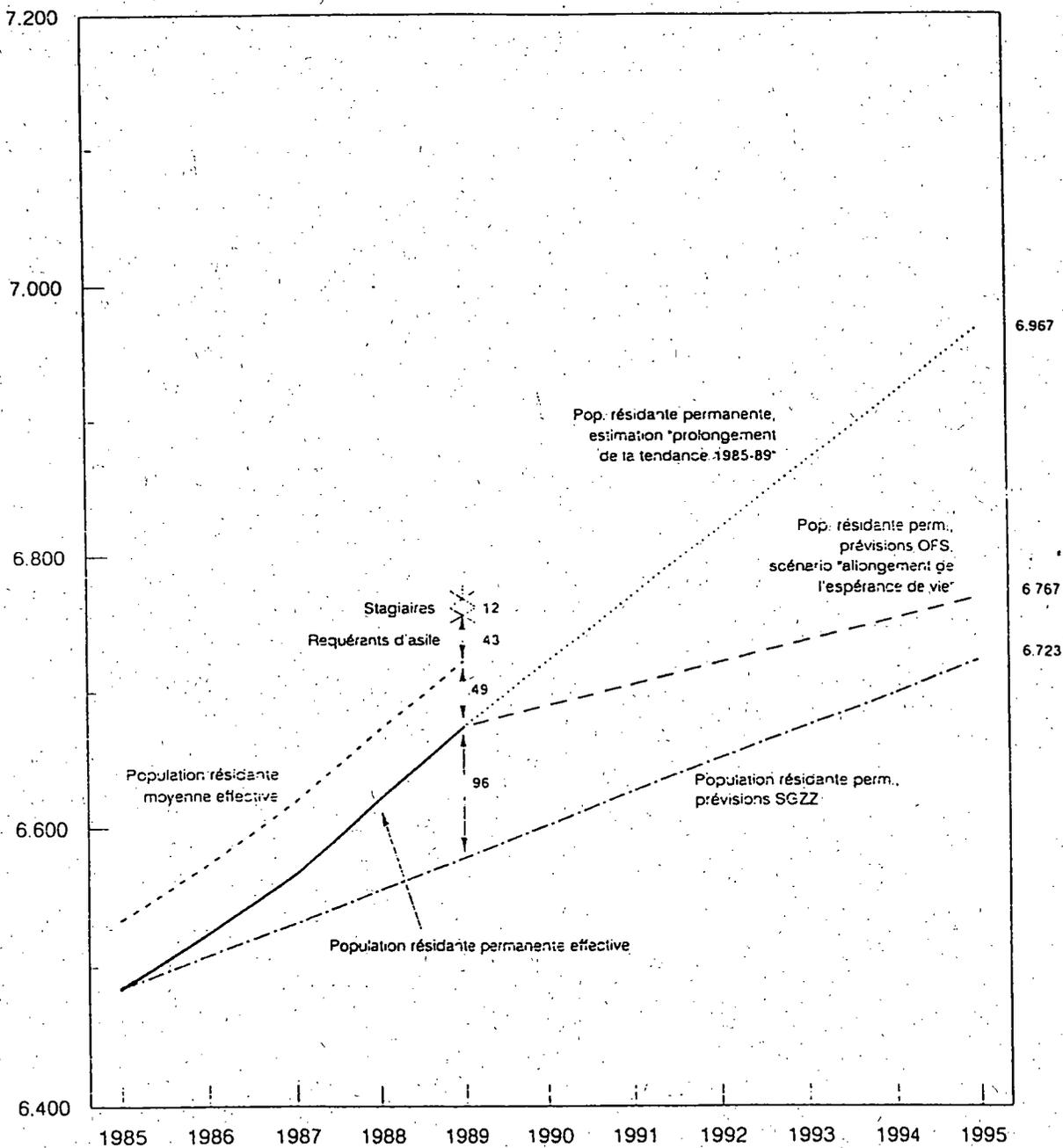
Graphique 6: Logements selon les rapports de propriété



Source: Office fédéral de la statistique

Graphique 7: Evolution de la population en Suisse 1985 - 1995

1'000 personnes



Source: D. Hornung, Ch. Gabathuler, Vérification des «Perspectives du besoin de logements d'ici 1995», Rapport de travail sur le logement no 21, Berne, 1991.

Tableau 2: Nombre de logements construits et répartition en maisons familiales et immeubles locatifs

1* Jahr / Année	Wohngebäude insgesamt Bâtiments d'habitation en tout	Einfamilienhäuser Maisons à un logement	Mehrfamilienhäuser ¹⁾ Maisons à plusieurs logements ¹⁾	Wohnungen insgesamt Logements en tout
1980	20 806	16 963	3 843	40 876
1981	20 170	15 776	4 394	43 348
1982	17 678	13 212	4 466	43 465
1983	16 487	11 922	4 565	41 605
1984	17 531	12 614	4 917	45 249
1985	17 537	12 609	4 928	44 228
1986	17 581	12 801	4 780	42 570
1987	17 180	12 352	4 828	40 230
1988	17 483	12 533	4 950	40 965
1989	17 382	12 354	5 028	40 705
1990	16 162	11 200	4 962	39 984

¹⁾ Inklusive Wohn- und Geschäftshäuser und andere Gebäude mit Wohnungen
Y compris les maisons à logements et locaux commerciaux et les autres bâtiments avec logements

Source: Office fédéral de la statistique

Tableau 3: Taux d'intérêts nominaux et réels ex-post pour nouvelles hypothèques; rendement moyen des obligations de la Confédération, ainsi qu'augmentation annuelle de l'indice suisse des prix à la consommation

Année	Taux des nouvelles hypothèques de premier rang (banques cantonales)	Rendement moyen des obligations fédérales	Hausse annuelle de l'indice suisse des prix à la consommation	Taux d'intérêt des nouvelles hypothèques, épurés en fonction du renchérissement (intérêt réel)
1961	3.76	2.96	3.52	0.24
1962	3.76	3.12	3.2	0.56
1963	3.76	3.24	3.9	-0.14
1964	4.07	3.96	2.3	1.77
1965	4.32	3.95	4.9	-0.58
1966	4.48	4.15	4.6	-0.12
1967	4.73	4.62	3.5	1.23
1968	4.87	4.39	2.8	2.07
1969	4.97	4.88	2.3	2.67
1970	5.25	5.71	5.4	-0.15
1971	5.55	5.29	6.6	-1.05
1972	5.49	4.96	6.8	-1.31
1973	5.51	5.55	11.9	-6.39
1974	6.03	7.12	7.6	-1.57
1975	6.73	6.48	3.4	3.38
1976	5.96	5.04	1.3	4.66
1977	5.18	4.05	1.1	4.08
1978	4.58	3.36	0.7	3.88
1979	4.07	3.41	5.2	-1.13
1980	4.43	4.73	4.4	0.03
1981	5.56	5.55	6.6	-1.04
1982	6.22	4.83	5.5	0.72
1983	5.52	4.52	2.1	3.42
1984	5.49	4.71	2.9	2.59
1985	5.49	4.77	3.2	2.29
1986	5.48	4.24	0	5.43
1987	5.23	4.04	1.9	3.33
1988	4.99	4.01	1.9	3.09
1989	6.49	5.13	5	1.49
1990	7.42	6.17	5.3	2.12

Source: BNS, Bulletin mensuel, différentes années

EIDGENÖESSISCHE WOHNBAUKOMMISSION
 COMMISSION FÉDÉRALE POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS
 COMMISSIONE FEDERALE PER LA COSTRUZIONE DI ABITAZIONI

Liste des membres pour la période 1989-92
 Etat 01.07.1991

Président:

Guggenheim Thomas C., avocat
 Directeur de l'Office fédéral du logement

Membres:

Angelini Terenzio, Dr. oec.
 Vorsteher der Finanzverwaltung des Kantons St. Gallen

Blattner Niklaus, Prof. Dr. rer. pol.
 Volkswirtschaftlicher Berater der Schweiz. Bankiervereini-
 gung

Boesch-Hutter Elisabeth, Architektin ETH/SIA
 Bund Schweiz. Frauenorganisationen

Csillaghy Joseph, prof. dr ès sc. pol.
 Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
 Institut de recherche sur l'environnement construit

Ding Jean-Pierre
 Commission Suisse pour les questions immobilières
 Secrétaire général de la Fédération romande immobilière

Egeli Willy, lic. oec. HSG
 Eidg. dipl. Immobilien-Treuhänder
 Delegierter des Schweiz. Verbandes der Immobilien-
 Treuhänder SVIT

Gnos Peter, Dr. iur. Rechtsanwalt
 Schweiz. Kommission für Immobilienfragen
 Direktor, Schweiz. Versicherungsgesellschaft in Winter-
 thur

Götte Hanspeter, lic. oec.

Schweiz. Kommission für Immobilienfragen
Direktor des Schweiz Hauseigentümerverbandes

Hess Walter, Prof. Dr. rer. pol.

Präsident der Forschungskommission Wohnungswesen
Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern

Hug Hans-Ulrich

Zentralpräsident des Schweizerischen Kaufmännischen
Verbandes
Präsident der Vereinigung Schweiz. Angestelltenverbände

Kamber Emil, Fürsprecher

Zentralsekretär des Christlich-nationalen Gewerkschafts-
bundes

Kappeler Beat, lic. ès. sc. pol. HFI

Sekretär des Schweiz. Gewerkschaftsbundes

Marbach Ueli, Architekt ETHZ/SIA

Architektenbüro Marbach & Rüegg

Nigg Fritz, Dr. rer. pol.

Geschäftsführer des Schweiz. Verbandes für Wohnungs-
wesen

Platzer Peter, Fürsprecher und Notar

Vizedirektor des Schweiz. Gewerbeverbandes

Schiess Rita, Dipl. Architektin ETHZ

Bund Schweiz. Frauenorganisationen

Schmid Heinz, Rechtsberater

Präsident des Mieterverbandes Schaffhausen
Vorstandsmitglied des Schweiz. Mieterverbandes

Schwendimann Armin, Dr. oec. publ.

Schweiz. Kommission für Immobilienfragen
Zentralsekretär des Schweiz. Baumeisterverbandes
Sonderbeauftragter der Schweiz. Bauwirtschaftskonferenz

Waser Hugo, Regierungsrat, Dr. iur.

Vorsteher der Justiz- und Energiewirtschaftsdirektion des Kantons Nidwalden

Membres suppléants

Amsler Thomas

Zentralsekretär des Christlich-nationalen Holz- und Bauarbeiterverbandes

Bourquin Edouard, Ingénieur

Société suisse des ingénieurs et des architectes

Calderari Panzeri Ilaria, Avvocato

Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria

Dreifuss Ruth

Sekretärin des Schweiz. Gewerkschaftsbundes

Famos-Schilliger Silvia, Dipl. Architektin ETH/SIA

Bund Schweiz. Frauenorganisationen

Keller Dieter, Dr. iur.

Rechtskonsultent des Stadtrates

Mitglied des Zentralvorstandes des Schweiz. Verbandes für Wohnungswesen

Lachat David, Avocat

Fédération romande des locataires

Macher Peter

Pressesekretär des Schweiz. Mieterverbandes

Meyer Max, Dr. oec.

Direktor des Schweiz. Spenglermeister- und Installateurverbandes

Petignat Jean, Professor

Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

Chef du Département d'architecture

Rohr Rudolf, Dr. iur.

Geschäftsführer der Schweiz. Zentralstelle für Eigenheim- und Wohnbauförderung

Schütz Hansulrich

Volkswirtschaftlicher Sekretär
Vereinigung Schweiz. Angestelltenverbände (VSA)

Wili Alexander, Dr. iur.

Rechtsanwalt und Notar
Präsident des Verbandes Liberaler Baugenossenschaften

Assesseeurs

Biedermann Dieter, Fürsprecher

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Amt für Grundbuch- und Bodenrecht

Böhlen Bruno, Dipl. Ing. Chem., PD Dr. sc. techn.

Direktor des Bundesamtes für Umweltschutz

Flückiger Hans, Dr. rer. pol.

Direktor des Bundesamtes für Raumplanung

Grandjean Claude, lic. es. sc. écon.

Office fédéral de la statistique
Adjoint scientifique de la section de la structure de la population et des ménages

Gurtner Peter, Dr. oec.

Sous-directeur de l'Office fédéral du logement

Kneubühler Heinz, Dr. rer. pol.

Stellvertr. Direktor des Bundesamtes für Konjunkturfragen

Nell Anton, Dr. iur.

Stellvertretender Generalsekretär des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes

Probst Peter, Dr. oec.

Stellvertretender Direktor der Eidg. Finanzverwaltung

Secrétariat

Alvarez Cipriano, avocat

Office fédéral du logement

Conrad Eliette

Office fédéral du logement

Hauri Ernst, lic. ethn.

Office fédéral du logement