

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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 69 (1997)

Heft: 4

Artikel: Le logement du futur : demande sociale stratégique urbaine

Autor: Chevalier, Gérard

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-129551>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

DEMANDE SOCIALE ET STRATEGIQUE URBAINE

appartements traversants, aux cuisines peu équipées, mais suffisamment spacieuses. Dans les villes on peut réaliser des économies importantes en choisissant des emplacements à l'abri des nuisances (les doubles vitrages coûtent cher !) ou en renonçant aux parkings souterrains. Autant de réductions des prestations qui ne sont pas nécessairement synonymes d'une diminution de la qualité.

Alors, Mesdames et Messieurs les constructeurs, à vous de réussir le pari ! Votre objectif doit être de construire bon marché, simple, tout en ne produisant pas « de la camelote ». Pour vous aider à réussir ce pari, je vous propose une punition et une récompense. La punition, c'est que vos tarifs ne soient plus proportionnels aux coûts de la construction. Votre récompense, c'est que vos honoraires soient confortables, et dépendent notamment des économies que vous pourrez réaliser dans la construction des nouveaux logements, sans en altérer la qualité.

David Lachat

La demande sociale en logement est multiple et mouvante, elle est segmentée par les cycles de vie et la taille des ménages, par les différents modes de vie et origines socio-culturelles, par la mobilité résidentielle et professionnelle, par la géographie urbaine. A ces caractéristiques de la demande, s'ajoutent les niveaux de solvabilité des ménages qui varient selon les écarts entre les revenus dans la population et selon l'histoire économique des ménages pris individuellement.

En résumé, la demande sociale devrait être définie d'une part par les moyens des ménages et d'autre part par leurs besoins, bien qu'il soit impossible de tous les quantifier. Il est décisif de connaître cette demande au plus près dans ce qu'elle est aujourd'hui et d'anticiper sur ce qu'elle pourrait être demain, lorsqu'on entreprend un projet de construction ou encore lorsqu'on prépare un programme composé de nombreuses réalisations, à subventionner et échelonnées sur une dizaine d'années par exemples. Il faut aussi se rappeler que l'offre crée la demande, ainsi les investisseurs et leurs mandataires sont tentés, ou sont tenus par de nouvelles normes légales, d'introduire davantage de confort. L'effet sur l'élévation du seuil de ce confort sur les coûts est déterminant. Mais globalement, sur la moyenne des loyers, il devrait être faible puisqu'il ne portera à moyen terme que sur une très petite partie du parc de logements. En effet, 95 % des logements de l'an 2007 sont aujourd'hui réalisés. En revanche et pour autant que ces améliorations correspondent aux besoins et aux moyens d'une partie suffisante de la population, les habitations de demain serviront de modèle aux projets de rénovation du parc ancien. Ainsi, l'expérience montre que les innovations apportées à ces logements existants, aussi pertinentes qu'elles soient, amènent leurs loyers à des niveaux qui dépassent le plus souvent les moyens de la majorité. Il faut donc réfréner le désir de faire du neuf avec du vieux dans les immeubles destinés aux ménages à faibles et moyens revenus.

On se retrouve donc devant le problème permanent qui motive depuis près d'un siècle la politique publique du logement: **Les logements neufs ou entièrement rénovés ont des loyers**

inabordables pour la majorité des ménages. Selon les cycles économiques certains paramètres (principalement le taux hypothécaire) peuvent aggraver le rapport entre les loyers et les revenus, au point d'entraîner des conflits sociaux importants. Certes la loi du marché dans une telle situation conduit progressivement certains propriétaires à abaisser le rendement de leurs investissements. Toutefois, les charges relatives notamment aux emprunts hypothécaires déterminent le seuil au-dessous duquel il ne leur est pas possible de descendre, alors que les loyers ne correspondront pas pour autant à la demande solvable.

Sans remonter très loin dans l'histoire, on peut observer que les données de ce problème-clé du logement pèsent d'un poids différent selon le contexte économique, social et urbain du moment. Néanmoins, il reste toujours une partie des ménages dont le revenu est insuffisant pour assurer leur loyer, quelque soit la conjoncture. Dès lors, on peut parler d'une « stratégie urbaine » des pouvoirs publics lorsqu'ils mènent une politique du logement en coordination avec l'aménagement local du territoire et l'action sociale. Cette politique a été le plus souvent mise en place progressivement, en partant d'initiatives communales pour se développer et atteindre le niveau fédéral.

UN PEU D'HISTOIRE

En bref, signalons que les premiers logements sociaux ont été réalisés à la fin du siècle dernier par les milieux libéraux philanthropiques, bientôt relayés par des actions proprement communales. Puis, est survenue la création de coopératives du mouvement ouvrier avant et après la Grande guerre. Ainsi, les premiers objectifs étaient fondés sur la promotion de la santé et de la morale publique et sur l'aide économique aux défavorisés, plus tard sur la solidarité entre habitants de la même classe sociale.

Dans une deuxième phase, dès la fin de la seconde guerre mondiale, le Conseil fédéral institue une politique nationale du logement entraînant dans son sillage les cantons et les communes. Les sociétés coopératives y collaborent activement. A trois buts correspondaient trois types de mesures:

1. Pour prévenir l'inflation, instauration du contrôle des prix et des loyers.
2. Pour relancer l'économie, octroi de subsides à fonds perdus, pour paiement d'une partie des coûts de

1 Arrêts du Tribunal fédéral 119 II 39-40

2 Règlement de la ville de Genève, projet aujourd'hui à l'examen.

3 Art. 30 de la loi genevoise sur le logement, du 4.12.1977

4 F. Gerheuser, loyers et revenus, 1990-1992, Bulletin du logement N° 58, Office fédéral du logement.

5 « Quel logement social pour demain? » Brochure éditée par le Rassemblement pour une politique sociale du logement, Genève 1997

construction.

3. Pour aider les démunis et protéger la famille, abaisser les loyers des nouveaux logements par la participation à fonds perdus aux paiements des intérêts hypothécaires.

En contrepartie le contrôle des loyers et des comptes de l'immeuble par les pouvoirs publics ont force obligatoires. Cette politique qui devait être conjoncturelle a été reconduite à plusieurs reprises et s'est poursuivie durant 30 ans jusqu'à la fin du contrôle, puis de la surveillance générale des loyers à la fin des années 1960.

La troisième phase de la politique du logement est amorcée durant les années 60 par l'instauration des mesures cantonales visant à sauvegarder les logements anciens à des loyers abordables. En effet, l'exode rural et la croissance économique ont entraîné une urbanisation galopante (à l'échelle de la Suisse). Les agglomérations se constituent. Un double phénomène entraîne une crise du logement: les très nombreux logements nouvellement construits dans la périphérie urbaine ont des loyers trop élevés et l'offre de logement bon marché se raréfie par les démolitions, les rénovations et les changements d'affectation dans les centres des villes au profit des locaux commerciaux.

De plus au tournant des années 70, la surchauffe économique s'accompagne d'une inflation considérable les taux d'intérêts hypothécaires, prenant l'ascenseur influencent immédiatement les loyers. Marquées par cette inflation, les actions d'encouragement à la construction de logements à caractère social ont repris avec la Loi fédérale de 1974 et les lois cantonales subséquentes. La législation actuelle sur la protection des locataires a aussi pris naissance à ce moment pour acquérir aujourd'hui un caractère permanent par son inscription dans le Code des obligations. A la fin des années 80, le dispositif de préservation du parc de logements à loyers abordables a été consolidé par des mesures sur l'aliénation des appartements en PPE. Incitatif, restrictif, dissuasif, cet arsenal juridique a permis d'éviter en temps de crise de trop fortes tensions dans les différents segments du marché.

UN BILAN DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT, PAR EXEMPLE LAUSANNE

En application de ces lois, la politique du logement menée durant plusieurs dizaines d'années par la Commune de

Lausanne est assez significative pour illustrer nos propos.

Ainsi, l'aide financière à la construction par les pouvoirs publics a permis de réaliser un parc comptant en 1990 près de 6'600 logements soit 10 % du nombre total de logement en location dans la commune. Leurs loyers sont en moyenne de 30 % moins élevés que ceux du marché libre.

Que les subventions à l'abaissement des loyers soient éteintes ou non, tous ces logements sont contrôlés par les pouvoirs publics: conditions d'occupation, revenus locatifs, comptes des immeubles. Cela garantit aux locataires que leurs loyers correspondent aux charges effectives et ne sont pas abusifs. Dans certains cas, la cessation en une fois de la subvention a occasionné de fortes hausses, un système d'aides individuelles a été alors institué pour ces cas par l'Etat de Vaud et auquel participent les communes.

En 40 ans, des années 45 à 85 à Lausanne, la construction des immeubles s'est concentrée dans plusieurs zones où la ville possédait de vastes terrains. Par l'établissement de plans de quartier, les groupes d'immeubles ont été construits par vagues. Au début, situés en périphérie de la ville, ils font aujourd'hui partie intégrante de l'agglomération.

Il serait erroné de considérer ces quartiers comme des ghettos. Ils sont bien équipés en commerces, en lieux socioculturels, parcs publics, lieux d'emplois même. Les groupes sociaux qui les habitent représentent une majorité de la population urbaine: familles, couples et personnes seules, vieux et jeunes, couches sociales populaires et moyennes. On ne crée donc pas un ghetto dans de telles conditions. Dans nos agglomérations en trouverions-nous, qu'ils seraient constitués plutôt par la classe aisée logée dans des zones de maisons individuelles ou collectives de luxe.

Sans décrire les modèles urbanistiques et architecturaux qui ont présidé à l'édification de ces groupements de logements, on peut distinguer parmi eux des réalisations exemplaires et parfois novatrices, en particulier datant des années 60 et 70 mais aussi de la fin des années 80. Quant aux réalisations des années 50, elles sont plutôt banales.

PREVENIR L'AVENIR DIFFICILE POUR LES LOCATAIRES?

Les coûts des constructions des années 70 et 80 et les loyers qui en dé-

est un peu plus compliquée. Il y a les charges financières, largement liées à la situation régnant sur le marché des capitaux, mais aussi et surtout à la longueur des procédures. Plus en effet les permis de construire tardent à être accordés (parce que les services officiels appelés à se prononcer sont nombreux, parce que les oppositions de tous ordres engendrent des délais administratifs souvent interminables), plus longtemps courent évidemment les intérêts dits «intercalaires» dont curieusement personne ne songe à remettre en question l'inclusion dans les plans financiers (quelle autre industrie se permettrait de mettre aussi benoîtement à charge de l'acheteur les coûts financiers liés à des retards d'exécution?).

Il y a ensuite les coûts de construction. Les professionnels du bâtiment pointent du doigt les règlements de construction, les normes de sécurité et de confort excessivement dispendieuses, souvent bureaucratiques et en tout cas éloignées des vraies demandes émanant aussi bien des propriétaires que des locataires. Ils mettent parfois en évidence le conformisme des investisseurs - compagnies d'assurances, caisses de pension, investisseurs privés - qui relient sans beaucoup de raison une profusion d'équipements à ce qu'ils croient percevoir comme un niveau standard d'exigence de la part des locataires (nombres de salles d'eau, d'appareils ménagers, etc) afin d'optimiser la valeur de revente du bien immobilier ou les chances tout court de trouver suffisamment de locataires pour le remplir.

Mais guère nombreux sont ceux qui s'interrogent sur les coûts de construction. Or, comment se fait-il que l'on continue de construire, en Suisse, à des prix qui sont souvent un multiple des prix pratiqués à l'étranger? La réponse tient, à l'évidence, au fait que malgré six années pleines de contraction du marché de la construction et une forte réduction des capacités productives engagées dans ce secteur, la branche du bâtiment n'a pas encore pleinement entamé sa restructuration. Il y a encore trop d'entreprises à la marge de la rentabilité ou sans rentabilité aucune,

coulent encore aujourd'hui, se révèlent pesants pour les revenus des locataires, en particulier lorsque les subventions arrivent à échéance. L'élévation du seuil de confort par diverses normes, légales ou non, est évidemment à l'origine de ce phénomène.

Depuis 1989, les données du problème du logement en général (sur le marché libre et subventionné) se modifient, au point de créer une situation nouvelle et durable. Les perspectives sont inquiétantes :

- Les revenus ont cessé de croître, ils régressent même. Le pouvoir d'achat des salariés modestes et moyens est en baisse constante.

- Les hausses des loyers faisant suite à celles du taux hypothécaire n'ont pas été suivies du mouvement inverse, dans les mêmes proportions, lorsque ce taux a baissé. Les augmentations des charges accessoires, quant à elles poursuivent une ligne ascendante.

- Le système d'aide au logement est basé sur l'hypothèse d'une croissance des salaires correspondant au moins au taux d'inflation moyen des dernières décennies soit environ 3 %. Or, la politique monétaire menée par la Banque Nationale est parvenue à contenir l'indice des prix à la consommation nettement en dessous de ce taux moyen.

- Le taux d'inflation en hausse, si faible soit-il, n'est pas suivi par une adaptation des salaires.

- Les coûts de construction n'ont baissé que depuis peu. Ils semblent avoir atteints aujourd'hui un seuil incompressible, à moins que le prix de certains matériaux et éléments de construction soient libérés des ententes cartellaires et des situations monopolistiques.

- Les déficits des budgets publics entraînent une réduction des montants alloués à l'aide au logement. Beaucoup de collectivités, ne veulent ou ne peuvent pas contribuer à une politique d'investissement anticycliques autant qu'il faudrait.

- Le déplacement des activités des entreprises de construction vers la rénovation est certes bienvenu pour l'emploi, mais elle conduit à l'augmentation inexorable des loyers, malgré les restrictions apportées par les lois cantonales sur les démolitions, transformations et rénovations.

- Par ailleurs, le chômage, l'inquiétude quant à l'avenir, conduisent à certains regroupements familiaux, au

retour au pays des étrangers et par conséquent à un affaiblissement de la demande, laquelle se traduit par une vacance des logements les plus chers ou de mauvaise qualité.

- On assiste bien, depuis peu, à une diminution des loyers des petits et moyens logements, surtout de ceux qui se libèrent. Mais en définitive, selon une étude conjointe des services cantonaux de statistiques de Genève et Vaud, le rapport entre le loyer et le revenu demeure trop élevé pour une partie élevée des ménages.

L'intervention des pouvoirs publics dans la construction et la rénovation de logement fait l'objet d'un consensus politique. Elle doit dès lors porter, autant que possible, sur tous les facteurs qui concourent à la formation des loyers. Il est bien entendu que cette intervention reste soumise aux principes constitutionnels concernés tels que garantie de la propriété ou la liberté du commerce et de l'industrie, et aux principes généraux du droit comme la proportionnalité ou l'égalité de traitement.

LA CONSTRUCTION ET LA RENOVATION AVEC L'AIDE DES POUVOIRS PUBLICS

Le rôle d'incitation revient aux pouvoirs publics. La Confédération et les cantons déterminent les conditions cadres. Les communes prennent les initiatives, elles suscitent la réalisation et contrôlent la gestion des sociétés d'utilité publique, elles les aident à réunir les moyens de mise en oeuvre, à commencer par les terrains, elles cherchent avec ces sociétés à établir un optimum dans le rapport qualité-coût. Toutefois, les communes et les cantons qui subventionnent se doivent d'exercer une pression sur les constructeurs, en fixant des objectifs de coûts très serrés, avant que ne débutent les études, de même que les surfaces par logement et certains équipements doivent être réduits par rapport à ce qui était accepté antérieurement. Ces objectifs doivent contraindre architectes et autres concepteurs à davantage d'ingéniosité et de vérification en cours de projet, de rigueur extrême dans la mise en concurrence des entreprises et dans la direction de chantier. Voilà autant d'idées ressassées penserons certains. Pourtant, les 15 opérations réalisées à Lausanne en 6 ans ainsi que le concours lancé par la CIA à Genève, par exemple, montrent qu'il est possible d'abaisser notablement les coûts

si les objectifs sont fixés préalablement. En outre, un signe des temps: l'apparition en Suisse romande de bureaux d'étude et de contrôle des coûts de construction.

Quant à la mise à disposition des terrains, l'action des communes sera d'autant facilitée qu'elles auront mené une politique d'acquisition préalable sur un long terme. Elles pourront alors établir un véritable programme de réalisation à intégrer dans le plan directeur d'aménagement et engager à temps l'étude de plans partiels d'affectation pour accueillir rapidement et en souplesse le moment venu les projets de constructions. La valeur des terrains et une pratique des redevances de droit de superficie équilibrée permettent à la fois de contenir les coûts dans des limites en conformité avec les revenus des locataires. Constituer une source de recettes immédiatement ou à terme pour la commune.

La Confédération, les cantons ou les communes cautionnant les emprunts hypothécaires doivent négocier en faveur des sociétés d'utilité publique des taux préférentiels.

La Confédération contribuant aux fonds spéciaux destinés aux sociétés d'utilité publique, les cantons et les communes pourraient être davantage sollicités au nom d'une certaine solidarité. Nous pensons en particulier aux communes aisées qui n'ont pas, ou insuffisamment, de logements à caractère social sur leur territoire.

Les subventions contribuant à abaisser les loyers doivent être calculées par ménages en fonction des classes de revenus auxquelles ils appartiennent. C'est le cas par exemple dans le nouveau système vaudois.

APPLICATION DES LOIS CANTONALES SUR LES DEMOLITIONS, TRANSFORMATIONS ET RENOVATIONS DE MAISONS D'HABITATION

Dans le canton de Vaud en tout cas, l'administration dispose d'une marge d'appréciation étendue pour déterminer les valeurs limites des loyers correspondant à la demande solvable prépondérante. A défaut d'informations fiables dans ce domaine, elle reporte son attention préférentiellement sur les travaux admissibles, sur leurs coûts et les charges financières qui en découlent, pour autoriser une augmentation de loyer. Cette ap-

proche est justifiée, elle prend en compte le principe de proportionnalité dans l'exercice d'une restriction apportée au droit de propriété. Toutefois, cette administration néglige quelque peu la prise en considération de l'intérêt général représenté ici par la préservation des logements dont les loyers doivent correspondre aux ressources d'une majorité de la population. En effet, les augmentations autorisées amènent à des loyers très souvent excessifs, de ce point de vue.

Par ailleurs, ni les communes, qui sont les autorités de préavis (elles instruisent aussi les dossiers) ni les locataires ou leurs associations ne disposent de droit de recours, au contraire des propriétaires. Cette situation paraît relever de l'inégalité de traitement.

UN BONUS A L'INVESTISSEMENT

Une motion déposée auprès du Grand Conseil vaudois est à l'examen, elle prévoit la mise à disposition d'au moins 25 millions de francs pour des travaux de rénovation de logements. Le but étant, à la suite de l'action fédérale, de contribuer à la relance dans l'industrie de la construction. En contrepartie, un contrôle de l'Etat sera évidemment exercé sur les comptes de l'immeuble et les loyers. Cette offre ne sera-t-elle reçue que par les sociétés de logements d'utilité publique, ou bien les particuliers détenteurs des immeubles du patrimoine privé, seront-ils concernés? Ce sont bien entendu les locataires qui devraient bénéficier indirectement de cette aide.

Par ailleurs, à cette occasion, pourra-t-on mieux, connaissant les comptes de certains immeubles, déterminer les travaux opérés dans l'immeuble?

En saurons-nous aussi davantage sur l'évaporation de réserves à la suite de transactions dont l'immeuble aurait fait l'objet? En effet, ces composantes des comptes immobiliers pèsent de leurs poids dans la fixation des loyers maximum figurant dans les autorisations données en application des lois cantonales concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation.

AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT

Les tenants de ce qui serait un nouveau volet de la politique du logement invoquent d'une part, la pléthore, sur le marché libre, de loge-

ments vides et d'autre part le montant de certains loyers, excessifs par rapport aux revenus des occupants.

Le raisonnement tenu voudrait que l'octroi d'une aide individuelle permettrait de faire d'une pierre deux coups: louer des logements (trop) chers en assurant un certain rendement aux investisseurs et augmenter le revenu de certains groupes sociaux. Pour l'Etat de Vaud, estimation officielle faite, cette action coûterait une somme équivalente à plus d'un sixième de son déficit budgétaire actuel, sans compter les contributions communales éventuelles.

Dès lors, on ne peut raisonnablement l'envisager que dans le cadre de la politique d'aide sociale, afin d'atteindre la population qui en aurait le plus besoin. Dans la pratique, les personnes pour qui la recherche d'un logement est la plus difficile sont celles qui vivent dans la précarité: les chômeurs, les ménages monoparentaux, ceux qui font l'objet de poursuite ou de faillite. Du point de vue du bailleur, il leur manque évidemment des revenus réguliers et suffisamment sûrs, mais ils ont aussi les plus grandes difficultés à réunir la somme nécessaire au paiement de la garantie de loyer. En résumé, l'aide personnalisée devrait être coordonnée spécifiquement avec la nouvelle forme d'aide sociale: le revenu minimum de réinsertion. Le projet de créer un fonds de désendettement des particuliers, aussi déposé par voie de motion récemment Grand Conseil Vaudois, devrait prévoir une clause qui tienne compte de la nécessité vitale de conserver un toit, lorsqu'on se trouve pris dans une procédure d'expulsion, de poursuite ou de faillite.

En conclusion, la recherche d'un abaissement des coûts de construction trouve tout son sens lorsqu'elle permet à chacun d'habiter un logement qui correspond à ses besoins et à ses moyens. Tant que l'économie privée n'y parviendra pas, l'Etat devra intervenir pour jouer son rôle dans la redistribution des richesses, en tissant des liens étroits entre la politique sociale, l'aménagement du territoire et la politique du logement.

Gérard Chevalier

trop de petites et moyennes entreprises du gros et davantage encore du second oeuvre travaillant selon des méthodes artisanales, sans la moindre idée de leurs coûts effectifs, habituées à «plier l'échine» par gros temps pour se rattraper ensuite lorsque la conjoncture s'améliore. Il y a enfin et par-dessus tout des méthodes de facturation, jusques et y compris chez les mandataires professionnellement qualifiés, qui reposent encore sur des pratiques cartellaires (tarifs SIA ou d'associations professionnelles), basées sur des notions de longueur, de surface ou de volume sans le moindre rapport avec la réalité économique.

Tant que ces pratiques prévauderont, il sera bien difficile de construire en faveur des catégories sociales les plus modestes (ou en faveur des classes moyennes dans les régions périphériques où les niveaux de revenus sont plus bas) des logements dits sociaux sans une intervention massive de l'Etat, alors même que les budgets des collectivités sont durement affectés par la crise et que d'autres priorités s'imposent à eux.

La Chronique de Marian Stepczynski, parue dans le Journal de Genève et Gazette de Lausanne du 9 juin 1997

A la suite de la lecture de votre chronique, et plus particulièrement du paragraphe de conclusion disant la difficulté qu'il aura, «tant que ces pratiques prévauderont (celle du bâtiment)», de construire des logements convenant aux catégories sociales modestes ou moyennes, je ne peux m'empêcher de vous écrire et soumettre à votre attention, à votre critique, le reportage de Marie-Christine Petit-Pierre paru dans la revue *Habitation* de février 1997, au sujet de la récente réalisation de la Coopérative des cheminots de Pradex, à Préverenges, dont je suis l'architecte (en collaboration avec Claire-Valérie Ginier, architecte diplômée EPFL).

En lisant l'article, vous constaterez que, sans subvention, sans modification des (bonnes) règles liées aux mandats (ingénieurs, architectes, ur-