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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 42 (1969)

Heft: 9

Artikel: Problèmes actuels de la construction de logements

Autor: Nauer, Otto

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-126733

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.12.2025

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

Problèmes actuels de la construction de logements

Conférence donnée à l'assemblée des délégués de l'Union suisse pour l'amélioration du logement du 28 juin 1969, à Zurich, par Otto Nauer, député au Grand Conseil zurichois

J'ai pour mission de vous exposer en peu de temps les problèmes actuels de la construction de logements. On attend de moi non seulement un exposé des faits mais aussi et surtout des indications quant aux buts concrets et quant à nos revendications.

Je parlerai d'abord de l'approvisionnement, dont on connaît celui assuré en vertu du principe de la collectivité par « l'Etat-pourvoyeur »; il pourvoit vraiment à tout, de sorte que, dans le cas extrême, on doit parler de la «perte de majorité» du citoyen. Une centrale décide en principe ce qui doit être produit, comment et pour qui.

Nous préférons tous l'approvisionnement par l'Etat social. Cet Etat-là possède un autre ordonnancement de son économie: la décision sur ce qui doit être produit, et comment et pour qui, est autant que possible judicieusement décentralisée. La propriété privée est légalement assurée. Mais dans l'Etat social également, certains contrôles caractérisent la consommation des biens et de la propriété ainsi que les possibilités d'action des partenaires. Je pense à la protection des locataires – aujourd'hui si âprement discutée – et au contrôle des loyers. L'Etat social ne s'accommode pas d'une économie du marché absolument libre sans contrôle aucun, mais connaît un système économique orienté vers les buts généraux d'un ordre économique et d'une politique économique du pays. Le mécanisme des prix ne joue qu'un rôle social et commercial: il lui incombe de mettre en accord les plans de détail de l'offre et de la demande. Mais au point de vue social, ce mécanisme des prix est – l'expérience journalière le prouve – «aveugle», tout en fonctionnant, techniquement parlant, sans accrocs, ses résultats peuvent être en contradiction avec les buts généraux de la politique sociale.

Dans ces cas, il faut exercer une influence sur les résultats du marché; cela ne veut pas dire qu'il faut abandonner ce mécanisme pour remplacer l'économie du marché par un système de gestion publique. Il suffit de remanier les conditions du marché. Mais on peut aussi exercer une influence en agissant directement sur les buts qui déterminent l'action des partenaires. Dans notre cas, je pense à l'encouragement de la construction de logements pour familles nombreuses et de conditions modestes ou à la construction de logements pour personnes âgées, etc.

Dans l'Etat social, les contingences économiques du marché sont soumises à la compétition des partenaires, cette compétition contrôlant et limitant la puissance économique. Sous certaines conditions, cette concurrence résout aussi, par sélection, le problème de savoir qui doit offrir ses services pour couvrir les demandes du marché et qui doit s'en abstenir. La concurrence et la compétition assurent au consommateur sans contredit des conditions d'achat avantageuses.

Dans notre cas, je pense au logement, il y a des réserves à formuler quant aux conclusions que nous venons de présenter:

– Là où il n'y a pas possibilité d'organiser efficacement l'échange des prestations – je pense au prix des terrains à construire – il faut faire intervenir, dans l'Etat social également, la planification. J'en veux pour exemple par excellence la coordination des investissements d'infrastructure, problème fondamental de l'aménagement régional et local des territoires.

– Deuxième réserve: L'effet du mécanisme des prix et de la compétition économique peut de cas en cas faire défaut sur certains marchés ou dans des situations données. Cela se produit, depuis des années, sur le marché du logement. Dans ce secteur, il n'y a pas de véritable concurrence et de compétition réelle. Dans une telle situation, on ne saurait se passer de l'intervention régularisatrice de l'Etat, du moins dans ce secteur, et il s'avère nécessaire de procéder, temporairement et régionalement, à des interventions dans le mécanisme du marché et des prix. Qu'on ne l'oublie pas: le mécanisme du marché et des prix n'est qu'un instrument pour résoudre les problèmes économiques et sociaux de la production et de la répartition; il n'est pas et ne doit pas être le but absolu.

Je n'ai pas touché encore le problème qui nous intéresse le plus: celui de l'approvisionnement en logements.
Cet approvisionnement, comment le concevoir?

Il est certain que cet approvisionnement en logements devrait être caractérisé par le libre choix du consommateur de l'individu et de la famille. Chaque individu et chaque famille doit pouvoir décider librement de la manière dont il entend couvrir ses besoins en logement. Mais cette liberté n'est que formelle si les principes suivants ne sont pas réalisés:

- L'offre en logements doit, sur chaque marché local, correspondre, quantitativement et qualitativement, au besoin individuel en logements dans toute la variété de ses formes, et cette offre doit tenir compte des besoins en logements de tous les intéressés.

  C'est là une tâche durable qui ne sera pas résolue par l'élimination du manque de logements établi par la statistique.

  Cette tâche exige bien plus: les efforts ininterrompus des entrepreneurs pour la production de nouveaux logements et pour assurer l'offre en logements adaptés aux besoins. De plus, cela exige la collaboration de l'Etat.

- L'approvisionnement suffisant en logements, quantitativement et qualitativement, doit se faire à des prix de loyers, respectivement des charges, pouvant être considérés comme acceptables et supportables selon l'idée que l'on se fait généralement du niveau de ces prix. Dans la mesure où ces loyers du marché, respectivement des charges, dépassent ces limites du supportable, les pouvoirs publics doivent intervenir par une aide appropriée.

  Comment motiver cette intervention?
  L'habitat touche à l'existence même de l'homme. Or, lorsque le pouvoir d'achat est insuffisant, comme c'est le cas dans nos agglomérations pour la plupart des jeunes et des personnes âgées, le besoin en logements n'est plus un problème purement privé dans un Etat social. En effet, les conditions de logement influencent de façon déterminante la situation humaine de l'homme. De nombreuses personnes ne sont pas en mesure de se procurer par leurs propres forces, sur le marché ou en construisant elles-mêmes, le logement approprié à leurs besoins. C'est pourquoi ces personnes ont besoin d'aide.

Résumons ce qui vient d'être dit en formulant quelques postulats:

- Libre choix du consommateur du logement selon ses besoins.
- Offre suffisante, quantitativement et qualitativement, sur tous les marchés du logement et pour tous les intéressés en quête d'un logement.
- Amélioration permanente des conditions générales de l'habitat (par exemple adaptation aux nouvelles formes de confort, urbanisme, etc.).
- Loyers et charges supportables.

Notre économie de l'habitat connaît deux sphères: une partie libre et une partie soumise au contrôle.

Le secteur soumis au contrôle, ce sont les logements construits avant 1947 faisant encore l'objet de la protection des locataires ou du moins partiellement du contrôle des prix. Je considère aussi les logements coopératifs et communaux comme faisant partie du secteur soumis au contrôle. Je pense que les logements soumis au contrôle forment environ 30% de l'effectif des logements.

Or, les adversaires d'interventions de l'Etat dans l'approvisionnement en logements affirment toujours que l'habitat soumis au contrôle fausse les conditions de compétition et, partant, paralyse l'élan pour la production de nouveaux logements. Mais la part du secteur des logements soumis au contrôle atteint au maximum le 10% de la production annuelle. En effet, durant les dix dernières années, la part des logements encouragés par les pouvoirs publics (logements coopératifs, logements pour personnes âgées) ou construits par les communes, est de 10%. Dans ces conditions, il ne saurait donc être question d'entraves à la compétition.

L'effectif des logements vacants diminue malgré la production très élevée de logements dans le secteur libre, donc non soumis au contrôle, et cela prouve que nous sommes encore bien loin des conditions du marché et de compétition normales de l'habitat, comme elles existent depuis longtemps dans d'autres secteurs de l'économie de notre pays.

C'est pourquoi il faut affirmer bien haut:

Nous ne pouvons renoncer au secteur du logement soumis au contrôle et au logement encouragé par les pouvoirs publics, aussi longtemps que l'économie du marché du logement laisse apparaître des lacunes que nous ne saurions accepter pour des raisons sociales.

Notre coopérative d'habitation, l'ABZ (Allgemeine Baugenossenschaft Zurich) accuse 10 à 11% de locataires âgés (c'est-à-dire des locataires n'exerçant plus d'activité économique et disposant à côté de l'AVS seulement de petites rentes, mais pas de pensions) dans les logements construits avant la guerre. Suivant l'âge des locataires et le montant d'éventuelles petites rentes et d'éventuels petits revenus, le revenu de ces gens varie de 338 à

860 fr. Les loyers s'élèvent à 110 et 120 fr. par mois. Il s'agit, bien entendu, en grande partie de logements avec poêle, logements avec simples fenêtres, voire en partie de logements sans bain (c'est-à-dire qu'il faut se baigner dans la buanderie). La modernisation de ces logements est en train (chauffage central, approvisionnement central en eau chaude, double vitrage), mais il entraînera une augmentation des loyers de 50 à 80 fr. par appartement; après les travaux de modernisation, les logements coûteront entre 160 et 200 fr. par mois. Bien sûr: comparativement aux loyers des logements nouvellement construits et étant donné la modernisation de ces anciens logements, ces loyers sont encore d'un niveau bas. Et pourtant, ces augmentations sont insupportables pour ces locataires âgés. Aussi, dans presque tous les cas, ces augmentations doivent être assumées par notre coopérative jusqu'à la mort de ces locataires.

Et voici l'autre exemple: à Effretikon (région de Zurich), durant ces derniers mois, de nombreux appartements d'une opération de construction de logements d'ensemble (logements à caractère social avec subventions de la Confédération, du canton et de la commune, et logements subventionnés par le canton et la commune) ont été loués. Le loyer annuel d'un appartement de 4 pièces est de 3600 à 4500 fr. Compte non tenu du revenu de la femme, la moyenne du revenu annuel des jeunes époux faisant leur entrée dans ces nouveaux logements varie de 13 000 à 15 000 fr. C'est dire que le loyer de ces logements subventionnés exige encore toujours 20 à 25% du revenu. Nous avons aussi construit, toujours à Effretikon, des logements sans aide aucune: les revenus étant les mêmes, la quote-part des loyers atteint déjà 30 à 35% du revenu.

Dans les conditions de compétition actuelles, l'approvisionnement en logements non soumis au contrôle ne pourra jamais satisfaire le besoin en logements socialement admis. Car l'offre en logements construits dans un but lucratif s'oriente vers le marché libre, vers une demande de milieux au pouvoir d'achat élevé, et non pas vers la demande de milieux moins fortunés. L'expérience des dernières années a montré que le marché libre du logement n'est pas prêt à penser à tous les intéressés en quête d'un logement et à construire pour eux. C'est pourquoi il n'y a pas d'offre suffisante de logements pour familles nombreuses et locataires économiquement et socialement faibles.

Il y a donc une grave lacune dans l'approvisionnement en logements.

Elle est caractérisée par trois faits:

- L'habitat à caractère lucratif ne songe pas à construire pour n'importe qui.
- Le standard du logement n'atteint pas partout le niveau correspondant à notre optique d'un confort plus élevé du logement souhaitable, compte tenu de notre époque de prospérité.
- Les loyers et les charges dépassent pour de nombreuses personnes le niveau jugé supportable.

Nos affirmations se trouvent confirmées par la situation effective sur les différents marchés du logement, notamment dans nos agglomérations. Prenons l'exemple de Zurich. En janvier 1969, la ville de Zurich comptait 157 772 logements; logements vacants au 1er février 1969: 15, dont 12 tout neufs au loyer annuel de 5000 fr. et plus.

Cet état de fait cadre mal avec l'extension de notre économie et de la prospérité générale enregistrée depuis deux décennies. Durant les dernières années de la Seconde Guerre mondiale, le volume global de la construction (superstructure et génie civil) était en moyenne de 500 millions de francs, pour se situer à 6 milliards en 1960 et pour se maintenir depuis 1965 à un niveau supérieur à 12 milliards de francs. Depuis 1960 notamment (haute conjoncture faisant, entre autres, doubler le nombre des ouvriers étrangers en Suisse), la pénurie dans l'approvisionnement en logements n'a cessé d'augmenter.

La Confédération, les cantons et les communes ont encouragé la construction de logements vers la fin des années quarante par des subventions assez généreuses à fonds perdu. Il s'agissait surtout de satisfaire les besoins accumulés durant la guerre. Or, cette action, loin d'avoir assez duré, fut abolie en 1950. La pénurie existante ne fut jamais comblée et augmenta, d'année en année, de sorte que la Commission fédérale pour la construction de logements constata à fin 1962 un manque de 30 000 logements. A la suite de cette situation alarmante, le régime du contrôle des loyers introduit en 1936 ne put être complètement aboli. Seul un équilibre sur le marché du logement, c'est-à-dire un nombre moyen durable de logements vacants de 1 à 1½% de tous les logements, peut amener un assouplissement des prix surfaits de la construction, des terrains et des loyers.

Trop tard, malheureusement, avec un retard de douze ans, le Conseil fédéral a compris qu'on ne saurait atteindre en Suisse une offre suffisante de logements pour tous les intéressés sans l'encouragement de la construction de logements par les pouvoirs publics.

Pour mémoire, je cite encore brièvement ceci: En 1962, la Commission fédérale pour la construction de logements reçut pour mission d'étudier les mesures propres à amener une normalisation du marché du logement. La commission, présidée par le professeur Böhler, de l'Ecole polytechnique, établit un besoin de 470 000 logements pour la période de 1961 à 1970, dont 230 000 à construire de 1966 à 1970 (moyenne annuelle: 50 000 logements).

Le recensement des logements vacants dans les communes de 2000 habitants et plus au 1er décembre 1965 donna un chiffre plus élevé par rapport au 1er décembre 1964. Et déjà, la «Nouvelle Gazette de Zurich» demanda que les prévisions de ladite Commission fédérale soient revues avant de donner le départ à une nouvelle action d'encouragement de la construction de logements par la Confédération: les besoins de 50 000 logements, prédits, devant être ramenés à 35 000 à 40 000 logements. En mars 1966, le conseiller national Eibel, de Zurich, demanda au Conseil fédéral de faire vérifier les pronostics de la commission de 1962. Le professeur Würgler, successeur du professeur Böhler, «découvrit» que les besoins globaux se situaient à 200 000 pour la période de 1966 à 1970 (au lieu de 470 000 logements de la première expertise). Or, la pratique a montré qu'il s'agit d'une erreur évidente et le but, qui était d'atteindre une normalisation du marché du logement jusqu'en 1970, n'est pas atteint. Il était absolument faux de freiner la production uniquement à la suite d'un chiffre de logements vacants au 1er décembre 1964 et 1965. Il fallait s'en tenir à la production annuelle de 50 000 logements.

De plus, les logements pour personnes âgées manquant de plus en plus, notamment dans les agglomérations, par suite du vieillissement de plus en plus prononcé de la population, les anciens logis restent souvent sous-occupés, et pourtant on comprend les personnes âgées souvent sans ressources suffisantes qui désirent rester dans leur appartement bon marché.

Le chiffre de logements vacants au 1er décembre 1968 s'établit à 0,36% pour l'ensemble de la Suisse. Il est de loin inférieur encore dans les grandes villes. En 1967 encore, certaines banques poussaient des cris d'alarme et incitaient à la prudence, parce que le chiffre de logements vacants était un peu supérieur...

On voit que les pronostics ne peuvent être mis en accord avec les facteurs réels des besoins en logements.

Je voudrais m'occuper maintenant des déclarations de M. l'ingénieur Fritz Berger, délégué du Conseil fédéral à la construction de logements. Dans son article publié par notre périodique «das Wohnen» (juin 1969), M. Berger expose les buts du Conseil fédéral en matière de l'habitat et il indique qu'il fallait, d'une part, arrêter l'aide directe à la construction de logements et, d'autre part, améliorer les conditions de la planification à longue vue et l'aménagement et l'équipement des terrains à construire (infrastructure); enfin, améliorer les bases légales de permis de construire, etc.

C'est un message peut-être bien beau aux yeux de certains, mais ce n'est pas du tout réaliste. Nous avons besoin de logements et non seulement après achèvement d'une longue planification; nous avons besoin **aujourd'hui** de l'encouragement de la construction de logements, et non seulement plus tard, lorsque les communes (auxquelles M. Berger pense) se seront décidées à pousser l'équipement des terrains à construire avec l'aide de l'Etat. De plus, cette intervention projetée de l'Etat ne donne aucune garantie quant à la hausse des prix de terrains à construire. La spéculation continuera comme des exemples typiques le prouvent.

Certes, M. Berger n'a pas manqué de réserver une petite place aux coopératives de construction dans son article. Il leur confère le rôle d'assurer la continuité de la construction de logements, continuité à laquelle sont intéressés les entrepreneurs...

Ici commencent nos propres problèmes d'approvisionnement en logements. L'activité des coopératives de construction est basée sur le principe du prix de revient des logements. L'investissement de moyens propres à longue échéance n'est souvent possible que par le truchement du Fonds de rénovation. Etant donné les frais actuels d'acquisition de terrains à construire, les moyennes et petites coopératives de construction sont de moins en moins à même d'acquérir des terrains à construire par le canal des moyens prélevés sur le Fonds de rénovation. Il faut ajouter le fait que cinq à huit ans peuvent passer jusqu'à la mise en exécution d'un projet: les finances soustraites pour une période si longue au Fonds de rénovation manquent ainsi pour longtemps à leur destination première.

De plus, le financement du solde pose des problèmes presque insolubles, étant donné que l'octroi d'aide des pouvoirs publics ne touche que le 90% des investissements. Si la Confédération entend se soustraire à l'avenir (à fin 1970) à l'encouragement de la construction de logements, il est à prévoir que dans mainte région du pays la construction de logements coopératifs cessera par la force des choses.

L'approvisionnement en logements par des coopératives de construction est de vieille date et a connu toute une évolution. Il s'est toujours maintenu à côté de la construction de logements par l'économie privée à caractère lucratif. Cela prouve à l'évidence que les coopératives d'utilité

publique ont comblé une lacune. En effet, nos coopératives tiennent à penser et à travailler précisément pour les personnes en quête d'un logement qui, par leur faiblesse économique et sociale, ne sont pas à même de se procurer seules le logis nécessaire.

Aussi, incombe-t-il à notre Union, à nos coopératives et aux organisations économiques et professionnelles amies d'intervenir tout de suite et efficacement pour que cette activité bienfaisante des coopératives de construction puisse continuer.

Nos moyens dans cette intention sont les suivants:

- octroi d'avances aux coopératives d'utilité publique pour leur permettre de se procurer des terrains à construire;
- aide au financement par des prêts dépassant la première hypothèque et permettant l'adaptation, de cas en cas, des loyers aux besoins des locataires, cela par le moyen d'un aménagement approprié du taux d'intérêt de ces prêts.

Pour terminer, voici encore quelques remarques:

Dans la vie de l'homme, le logement est tout aussi important que sa place de travail qui est la base de son existence. C'est pourquoi c'est un droit fondamental de tout individu de se procurer, avec notre aide, le logement correspondant à ses possibilités et à ses désirs. Il ne peut et il ne doit pas être le but du libre marché du logement de laisser en permanence des groupes entiers de notre population sans un approvisionnement suffisant en logements. Pour des raisons de politique sociale, l'encouragement de la construction de logements par les pouvoirs publics doit être maintenu, et pour des raisons économiques, le volume de la construction de logements ne doit pas diminuer.

Dès 1960, la construction de logements sans l'aide des pouvoirs publics a pris un grand essor grâce à la conjoncture, et la construction de logements à caractère social a diminué par rapport à l'ensemble des logements construits. De plus, l'expansion économique a provoqué une forte demande en logements. Or, il faut constater que de nombreux logements furent construits qui ne sont autre chose qu'un second domicile pour personnes aisées ou un logement de vacances; sous l'angle social, ces logements ne sont absolument pas nécessaires.

Il faut, dès lors, insister sur le fait que maintenant précisément il sied d'augmenter l'approvisionnement en logements, notamment pour les familles nombreuses, les jeunes époux et les personnes âgées. Les besoins en logements naissent aussi à la suite de la remodélation des villes.

Si cela allait s'avérer impossible, nous devons nous attendre à une nouvelle vague de revendications de salaires et, partant, à une nouvelle augmentation des prix. L'approvisionnement en logements par les coopératives de construction d'utilité publique doit intervenir partout là où les contingences du marché et de la compétition l'exigent. A l'avenir également, nos coopératives doivent être prêtes à jouer le rôle de pionnier.

Il incombe à l'Etat d'assurer à cette activité de nos coopératives le maximum d'efficacité par l'encouragement supplémentaire de la construction de logements.

(Trad. J. Piller)

Schekol

Produits de revêtement
en matière plastique
la protection
éprouvée et solide
contre la corrosion

Citernes et réservoirs en acier, en aluminium et en béton (même des citernes mises en terre), à mazout, aux carburants et aux produits chimiques, à vin et aux jus de fruits. Pour piscines, bassins d'épuration d'eau, constructions de mines.

30 années d'expérience dans ce domaine.
Demandez notre documentation détaillée.

SCHEKOLIN S.A.
Fabrique de vernis - 9494 Schaan - Tél. 075/2 29 44

Membre de l'Ass. des entreprises suisses de révision de citernes.
Membre de l'Ass. «Protection de réservoirs E.V.», Allemagne.