

Financement, aide publique et solidarité

Autor(en): **Gianora, Edy**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **60 (1987)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-128754>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

FINANCEMENT, AIDE PUBLIQUE ET SOLIDARITÉ

Architecture – USAL

Au moment de la session d'automne 1985 des Chambres fédérales, lorsque le Parlement a octroyé de nouveaux crédits de programme pour l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements, certaines propositions, émanant surtout des milieux écologistes, ont été émises, qui visaient à tenir encore mieux compte des objectifs de l'aménagement du territoire et de l'urbanisation. Le Département fédéral de l'économie publique s'est attelé à la tâche et a proposé une modification de l'ordonnance de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements et de maisons familiales (LCAP), qui devrait être acceptée sous peu par le Conseil fédéral. C'est ainsi que l'on trouve un nouvel article 45 dont la teneur est la suivante:

¹Les projets de construction doivent tenir compte des exigences de l'aménagement du territoire, ainsi que de la protection de la nature, du paysage et de l'environnement. Ils doivent garantir une utilisation mesurée du sol.

²L'aide est accordée pour:

- a. Des constructions économiques, rentables, de bonne qualité et présentant un degré élevé d'habitabilité;
- b. Des projets de construction qui s'attachent à promouvoir des *formes nouvelles d'habitat* et d'urbanisation.

La modification de l'ordonnance touchera donc également « l'habitat groupé ». Il s'est avéré à plusieurs reprises que ce dernier offrait des conditions optimales à l'augmentation de la qualité du logement. En effet, non seulement les exigences relatives au logement lui-même et à son environnement immédiat sont pour la plupart du temps satisfaisantes, mais l'aide personnelle, la participation et la communication constituent également de bonnes bases. En outre, l'habitat groupé est digne d'intérêt par les avantages qu'il offre sur le plan du coût et sur le plan sociologique; il permet d'éviter les effets négatifs de la construction éparse, car il nécessite un espace plus réduit. La Confédération a déjà aidé à plusieurs reprises de telles réalisations dans le cadre de la LCAP.

Au niveau de la politique générale du logement, cette forme d'habitat devrait contribuer à accroître les instruments traditionnels. Il est vrai que la part des logements encouragés par les pouvoirs publics est traditionnellement réduite par rapport à la totalité des logements. Ainsi, l'influence directe sur l'élargissement de telles réalisations demeure forcément limitée. Néanmoins, la politique du logement signifie aussi « impulsion ». Par le développement d'exemples réussis, il s'agit en fait d'inciter la création d'un climat qui anime la population, aussi indépendamment de l'appui étatique direct afin de l'inciter à réaliser des formes d'habitat satisfaisantes au point de vue de la qualité. L'Office fédéral du logement et la Commis-

sion de recherche qui lui est attribuée considèrent de leur devoir d'encourager activement la transmission de ce savoir. Ces mesures ne se limiteront toutefois pas à ces formes d'habitat liées pour la plupart à l'accession à la propriété. Une intention se manifeste de plus en plus de développer aussi des nouveaux modèles pour les logements à louer et destinés à des couches économiquement moins favorisées de la population, qui pourraient rassembler le plus de domaines partiels possibles de la « qualité de l'habitat ».

En Suisse, le secteur du logement obéit aux règles de l'économie privée, et l'Etat fixe le cadre juridique dans lequel l'initiative privée peut s'épanouir librement, et l'on attend également de lui qu'il s'intéresse aux situations difficiles et qu'il apporte son aide là où elle s'avère nécessaire.

Ces vues théoriques ne sont guère contestées. Quant à leur interprétation: c'est là que surgissent les difficultés. Jusqu'où la liberté de l'initiative privée doit-elle et peut-elle aller? Où la protection sociale doit-elle intervenir?

Autre question: quel est dans notre pays le futur rôle des maîtres d'ouvrage construisant des logements d'utilité publique? Ou encore: à qualité d'habitation constante, comment construire à prix avantageux?

Après ces quelques considérations préliminaires, permettez-moi d'aborder les problèmes de la réalisation d'un habitat groupé à partir des trois questions suivantes:

Tout d'abord: que faut-il construire?
Ensuite: où faut-il construire?
Enfin: qui va construire, et pour qui?

Que faut-il construire?

Ce qui nous manque aujourd'hui est une vision claire de ce que pourra être l'habitat futur. Ces dix dernières années, on a vu apparaître une véritable anarchie d'oasis de maisons familiales, de centres d'achat, de réseaux de circulation plus ou moins réussis... ou ratés. Beaucoup de maîtres d'ouvrage installent dans la nature un certain type de maisons individuelles ou de locatifs, ou un agglomérat de logement en propriété, sans se soucier de l'environnement, construit ou non. Bien sûr, il existe des plans, beaucoup de plans... mais qui font penser à un ouvrage sans continuité, à quelque chose de décousu – on parlerait volontiers de planification du « coup par coup »! On a commencé par mettre à l'écart le modèle des années 60 et 70, la construction différenciée qui culminait dans les grands ensembles où devaient se dresser le plus possible de tours: tout à coup, ce modèle est déclaré indésirable. Ceux qui sont à la recherche d'un logement n'en veulent plus... Aujourd'hui, que cela nous plaise ou non, nous sommes bien obligés de constater que cette formule d'habitat ne répond, à long terme, ni aux vœux du publics, ni aux besoins. Elle appartient au passé, elle a vécu.

Et nous voici en train de nous intéresser à l'*habitat groupé*. Or que faut-il entendre par là?

Dans l'*habitat groupé*, les habitations sont construites à partir d'une idée centrale. Les constructions sont disposées en ordre concentré. Les hauteurs sont limitées, le nombre de niveaux allant de 2 à 4. L'indice moyen d'utilisation varie entre 0,35 et 0,6. On doit prévoir assez de surfaces pour des installations publiques et communautaires, pour des espaces semi-publics, semi-privés — en plus des locaux privés. Une telle conception de base laisse à l'architecture la faculté d'imaginer et de proposer une mise en forme.

Cela pourrait se dire encore autrement: les structures de l'*habitat futur* ne devront pas comporter seulement des appartements et des maisons, mais en plus l'*environnement*; tout dans un ensemble, chaque partie, chaque élément doit être dans un certain rapport avec tout le reste. On parle de transparence, d'accessibilité, de réalisation de soi-même, de rapports multiples à la vie, etc. En fait, toujours et encore, il s'agit là d'*habitat groupé*.

Où faut-il construire?

Dès que l'on veut réaliser des formes d'*habitat*, on est confronté d'une part à l'action des planificateurs, d'autre part à l'influence du marché foncier, deux forces dont la coexistence peut être une source de difficultés. On le sait, le droit de construire existe là où la planification l'autorise. Le premier venu qui le désire n'est donc pas libre d'investir à son gré, en suivant son idée quant à l'endroit où il construira... Il n'est pas nécessaire de souligner les aspects positifs de cette situation. En revanche, ce que l'actuel système a de négatif, c'est qu'il n'est plus en mesure de mettre sur le marché, en temps voulu et à des prix acceptables, les terrains désignés par la planification et l'aménagement. La raréfaction des terrains à bâtir aux alentours des villes engendre d'inutiles hausses et la distorsion des prix.

Comparée à ce qu'elle était au début des années 70, la construction de logements a sensiblement régressé. Depuis 1981, elle a connu un nouveau, mais faible recul. Néanmoins, le manque de terrains à bâtir est devenu un problème majeur. En pleine récession, dans les régions urbaines, nous voyons le prix du terrain augmenter dans des proportions énormes. Nos taux d'intérêts hypothécaires sont élevés par rapport à la situation suisse en général. Or, étant donné la situation d'ensemble du marché, on aurait pu s'attendre à une baisse sur les terrains à bâtir. Mais les choses se sont passées autrement que selon les règles de l'économie du marché. La tendance à la thésaurisation était si forte qu'une faible demande suffit à déclencher des enchères. En un temps d'insécurité économique, les propriétaires fonciers ne se séparent pas volontiers de leur bien. Et personne ne s'est soucié d'assurer le relais: ni ceux qui aménagent le territoire, qui n'ont pas fait mettre en place de contre-mesures — ni les communes, qui ont négligé de combler les lacunes par une politique active du sol. Quant aux investisseurs, beaucoup d'entre eux s'en remettent tout simplement à la tendance des prix. Ils recherchent des emplacements écartés dont ils peuvent assurer le financement. Et l'*habitat dispersé*, contre lequel

nous avons essayé de réagir par l'aménagement du territoire, par des dispositions constitutionnelles, par des textes de loi, cet *habitat dispersé*, revenu par la petite porte, a repris ses aises dans le pays.

Qu'en est-il des grands centres à forte densité, où l'*habitat groupé* se pratiquait déjà il y a des siècles? Ces centres connaissent deux problèmes non résolus, qui prennent valeur d'obstacles:

Il y a d'abord les avantages dus à la situation, à l'emplacement, et qui se reflètent dans une rente foncière en constante progression, dans les prix au m² inabordables pour la construction normale de logements. On assiste sur ce terrain à la concurrence que se font les bureaux, les commerces, les appartements de luxe. Pas de place où loger le citoyen moyen... Autres problèmes non résolus, résultant du nombre excessif de voitures garées sur la voie publique, sorte de parking généralisé et chronique, de non-circulation, qui rendent insupportable l'environnement immédiat et font prendre la fuite à tous ceux qui en ont les moyens.

A ces obstacles bien connus s'en ajoutent d'ordre politique: on ne doit toucher à rien, ce qui existe est protégé. L'opinion publique demande que tout ce qui se fait de neuf soit conforme au cadre urbain du passé.

L'*habitat* est ainsi devenu pour beaucoup, qu'il s'agisse de secteurs construits ou non construits, un problème d'*accès*: l'accès au terrain à bâtir est rendu difficile, sinon impossible.

Qui doit construire, et pour qui?

Le marché immobilier favorise les gros investisseurs, et défavorise les petits. Le marché foncier est insaisissable, et inaccessible à beaucoup. La procédure du permis de construire comporte un risque, et demande du temps. Pratiquement, seuls des professionnels ayant une solide assise financière peuvent encore la maîtriser, ce qui donne l'avantage à toutes les entreprises à but lucratif, et aux investisseurs du second pilier, compagnies d'assurances et caisses de retraite. Quant au désavantage de cette situation, il est ressenti par les entreprises construisant des logements fondées sur l'entraide, enfin par tous ceux qui désirent bâtir à leur propre usage.

De tout temps, la construction de logements a posé un problème d'investissement. Tout maître d'ouvrage ayant investi son capital dans la réalisation d'un projet de logement veut en tirer profit. Pour qui achète ou construit une maison individuelle, l'intérêt premier est d'en avoir l'utilisation directe, de s'y loger. L'investisseur par contre veut obtenir, par la mise en location de logements, un rendement au moins égal à celui que lui assureraient d'autres placements de son capital. C'est cette catégorie-là d'investisseurs, qu'ils soient privés ou qu'ils représentent le 2^e pilier, qu'il s'agit désormais de persuader de la rentabilité d'un investissement dans l'*habitat groupé*. Les circonstances, semble-t-il, s'y prêtent actuellement. En beaucoup d'endroits, l'offre de logements est surabondante. Cela tient au fait qu'en maints endroits les revenus sont stagnants, ou même en régression. Toutefois, dès que la situation de l'économie générale permettra à nouveau que les revenus de la population connaissent une croissance satisfaisante sur une longue période,

autrement dit sitôt que les revenus afficheront des taux de croissance réels, l'offre sera sensiblement allégée. Comme cela s'est déjà produit souvent, le pouvoir d'achat visant des logements de qualité (y compris des logements neufs) augmentera plus vite que la moyenne. Nous retrouverons la normale, à savoir que le marché du logement est un marché de vendeurs. Alors la demande de logements est plus grande que l'offre. Les occupants en tant que demandeurs sont plutôt les désavantagés, car de telles circonstances extérieures font que les logements peuvent être vendus ou loués, même s'ils ne répondent pas aux désirs des occupants. Ces derniers ne peuvent se permettre de renoncer à un logement. C'est pourquoi il leur faut souvent se contenter de valeurs d'habitation insuffisantes et d'un environnement immédiat qui laisse à désirer.

Mais, en somme, avons-nous encore besoin de logements, et par conséquent d'une politique de l'habitat? A supposer qu'à l'avenir l'économie de notre pays tienne ses promesses, trois situations peuvent notamment être prises en considération: Les classes d'âge à forte natalité entrant peu à peu dans la vie active, il est à prévoir qu'il faudra, d'ici 1995, quelque 250 000 logements supplémentaires. Entre 1960 et 1970, on a dû construire en Suisse des logements supplémentaires destinés à environ 400 000 personnes qui, pour des raisons professionnelles ou autres, avaient changé de domicile. Les statisticiens parlent de phénomènes de migration. Il faut s'attendre à la poursuite de ces mouvements. Les communes d'agglomération, en particulier, ne cessent de grandir. Finalement, la fortune privée est considérable. On peut penser que les successions, les héritages vont se multiplier. Alors, un grand nombre de nouveaux/petits investisseurs pourraient tenter d'investir tout ou partie de leur fortune dans des maisons familiales... Donc encore plus, un peu partout, une dissémination sauvage de l'habitat individuel?

Que faire?

Un certain nombre de mesures devraient être soumises à la discussion:

1. Les décisions des planificateurs pourraient prévoir des formes de construction qui puissent convenir aux petits investisseurs également. Les lois et règlements sur la construction doivent être revus et adaptés dans ce sens.
2. Les petits investisseurs doivent avoir accès au terrain à bâtir, ils doivent pouvoir en acquérir à l'endroit qui convient, et à des prix raisonnables. En outre, les petits investisseurs doivent pouvoir risquer les frais de la procédure du permis de construire. On pourrait, par exemple, ne les faire payer que si l'issue de la procédure est positive.
3. Il faut appliquer de nouveaux modèles de financement. Dès à présent, un grand nombre de banques aident à diminuer les charges initiales de maisons à prix abordable. Il faut encore étendre et mettre à profit de telles possibilités. D'autre part, on devrait pouvoir gagner les investisseurs du 2^e pilier à l'idée d'accorder à de petits investisseurs des prêts à la construction de logements, et à des conditions avantageuses.

4. Il faut consentir des avantages fiscaux. Dans notre système fiscal compliqué, dont il est difficile d'avoir une vue d'ensemble, je crains que l'investisseur professionnel jouisse de plus d'avantages que le petit investisseur, lequel, avec ses quelques sous d'économies, aimerait acquérir une maison familiale. Le climat fiscal devrait être de nature à favoriser l'utilisation du capital que possèdent indubitablement les petits investisseurs, et ne pas négliger leur disposition remarquable à s'engager – l'objectif étant d'améliorer la fourniture en logement, et d'augmenter le bien-être des occupants.

5. L'Etat doit continuer à soutenir de façon permanente les organisations qui construisent des logements d'utilité publique et les organisations d'entraide.

Ces organisations cherchent à répondre aux besoins de nombreux ménages, et à tenir constamment des logements à disposition. Les communes, pour leur part, doivent être à même de remettre, à perte, des logements à des groupes de jeunes, de personnes âgées et de personnes handicapées, et de remplir à cet égard leurs tâches sociopolitiques.

Un peu de bonne volonté de toutes les autorités politiques devrait permettre de venir à bout d'un tel programme en temps utile. On aurait ainsi aplani la voie qui mène à l'habitat groupé.

*Edy Gianora,
chef de section à l'Office fédéral du logement*