

# Les problèmes existant sur le marché du logement et leur incidence sur la construction d'habitation et sur l'accession à la propriété

Autor(en): **Guggenheim, Th.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **63 (1990)**

Heft 6

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-129090>

## **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.

# LES PROBLÈMES EXISTANT SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT ET LEUR INCIDENCE SUR LA CONSTRUCTION D'HABITATION ET SUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

M. Th. Guggenheim, Directeur de l'Office fédéral du logement

## 1. La situation sur le marché du logement

Le besoin de disposer d'une habitation convenable correspond à une des exigences élémentaires de l'homme. Dans la mesure où il pourra vivre dans une habitation qui répond à une qualité de vie souhaitée, l'homme se sentira digne et heureux. Or, c'est surtout au niveau de l'approvisionnement en logements que des différences de puissance économique deviennent évidentes. Au total, la fourniture de logements est satisfaisante en Suisse. Plus de 3 millions de logements sont mis à la disposition des Suisses, et chaque année, environ 40 000 appartements sont construits. D'après le nombre de permis de construire qui ont été délivrés et le nombre d'appartements actuellement en voie de construction, on peut supposer que l'activité du bâtiment demeurera intense en ce qui concerne les constructions nouvelles. Les appartements deviennent toujours plus spacieux. Les professionnels parlent d'une augmentation annuelle de 1 m<sup>2</sup> par surface habitable. De même, les logements deviennent de plus en plus confortables. Le nombre de personnes pouvant se permettre une résidence secondaire, voir même un troisième appartement, a considérablement augmenté depuis les années 70 et 80.

Et pourtant l'offre est insuffisante, que ce soit du point de vue de la qualité du logement ou en

ce qui concerne le rapport entre le revenu et le loyer. Or, quelles en sont les causes? Retenons qu'en Suisse on ne dispose pas d'assez de terrain à construire pour pouvoir satisfaire non seulement à la demande de logements, mais également de bâtiments administratifs. Le terrain est vendu au plus-offrant. Il arrive souvent que pour des raisons de politique de l'habitat et de planification, du terrain équipé et prêt à la construction soit retiré du marché. Tenant compte de la situation actuelle sur le marché des terrains, on doit s'attendre à de nouvelles hausses de prix. C'est la raison pour laquelle souvent les terrains ne sont pas mis en vente. En plus, la hausse des prix de construction rend encore plus chers les nouveaux appartements. Au cours de cette année, les taux des intérêts sur les nouvelles hypothèques ont continuellement augmenté et s'élèvent à 8%, alors qu'en 1988, les taux hypothécaires s'élevaient à environ 5%. La fin de cette spirale est difficilement prévisible et il n'est pas même certain qu'elle aura pour effet une équilibration des prix.

Toute cette évolution n'a pas manqué d'avoir des répercussions sur l'activité du bâtiment. En 1989, environ 40 000 nouveaux appartements ont été construits. Dans les villes toutefois, on remarque une sensible régression de cette activité. Aujourd'hui, la construction de nouveaux appartements est surtout réalisée là où les prix du terrain à bâtir sont abordables, c'est-à-dire dans les petites communes de campagne.

La demande d'immeubles anciens augmente sans cesse, ce qui produit un effet de renchérissement considérable. S'ajoute à cela que souvent les appartements anciens ont besoin d'être rénovés. Les logements qui disposent du niveau de qualité le plus bas se trouvent à la campagne ou dans les centres des agglomérations urbaines. Environ 40% des appartements qui se trouvent dans les centres urbains ont un équipement lacunaire. Dans les milieux de campagne, environ 38% des ménages se sentent perturbés par des immissions nuisibles sur l'environnement, ils sont environ 46% dans les agglomérations urbaines et environ 64% dans les grandes villes. Pour les familles avec des enfants, souvent des espaces aérés et des surfaces de jeu font défaut.

L'habitat est devenu cher. En 1986, la charge du loyer s'élevait en moyenne à environ un quart du revenu brut par ménage. Deux cinquièmes des ménages affirmaient même avoir

*Les appartements deviennent toujours plus spacieux et pourtant l'offre est insuffisante.*



## Nouveaux appartements en Suisse selon l'ordre de grandeur des communes de 1986 à 1989

	1986	1987	1988	1989
Suisse total	42 570	40 230	40 965	40 705
Modifications par rapport à l'année précédente, en pour cent	-	- 5,5	+ 1,8	- 0,6
selon l'ordre de grandeur des communes				
100 000 habitants ou plus	2990	2508	2480	1996
modifications par rapport à l'année précédente, en pour cent	-	- 16,1	- 1,1	- 19,5
10 000-100 000 habitants	10 639	8897	9160	8269
modifications par rapport à l'année précédente, en pour cent	-	- 16,4	+ 3,0	- 9,7
2000-10 000 habitants	17 537	16 893	16 647	16 937
modifications par rapport à l'année précédente, en pour cent	-	- 3,7	- 1,5	+ 1,7
moins que 2000 habitants	11 404	11 932	12 669	13 503
modifications par rapport à l'année précédente en pour cent	-	+ 4,6	+ 6,2	+ 6,6

40% des appartements qui se trouvent dans les centres urbains ont un équipement lacunaire.

des charges encore plus élevées à supporter. Le coût des logements ne semble donc pas évoluer dans une direction positive, ni la répartition adéquate des logements disponibles. Le loyer d'un appartement de 5 pièces, construit avant 1947, s'élève en moyenne à 945.- francs par mois, celui d'un appartement nouveau de 2 pièces par contre à 1147.- francs. Il va de soi que de nombreux locataires préfèrent garder leur ancien appartement qui est plus grand et meilleur marché, plutôt que de prendre un petit appartement nouveau mais cher; en plus, cela leur permet de rester dans un quartier qui leur est familier plutôt que de déménager dans un autre quartier. Voilà une des raisons qui fait que dans les villes, il existe une crise du logement permanente, bien que le nombre d'appartements disponibles augmente toujours et que celui des habitants régresse.

Parmi les pays industrialisés de l'Europe occidentale, la Suisse est l'Etat le plus riche; malgré cela, la part des personnes propriétaires de

leur logement est la plus basse, nonobstant le nombre considérable de maisons familiales qui ont été construites dans les années 80. En 1980, plus de la moitié des bâtiments comprenant 3 logements ou plus appartenaient encore à des propriétaires privés; leur part est toutefois stagnante et dans les villes on constate même une diminution lente et permanente. Sur le marché foncier et immobilier, ce sont surtout les investisseurs disposant de grands capitaux ou de possibilités de financement avantageuses qui s'imposent, c'est-à-dire en premier lieu les caisses de pension et les assurances, dans la mesure où les nouvelles dispositions sur le droit foncier ne les en empêchent pas.

A une offre limitée correspond une demande qui va toujours en augmentant. S'ajoute que la population s'accroît plus rapidement que prévu. A la fin de 1989, on comptait 53 000 personnes de plus qu'à la fin 1988. Cela signifie que 25 à 30 000 logements supplémentaires devraient pouvoir être mis à disposition, ce qui correspondrait au total de logements dont dispose une ville telle que Bienne ou Lucerne. La demande provient surtout de la génération des années de forte natalité, c'est-à-dire des années 50 et 60. Une situation économique florissante, des revenus élevés, ainsi que de bonnes possibilités de formation de la fortune permettent aux jeunes de former très tôt leur propre ménage et aux personnes âgées de rester plus longtemps dans leur appartement. Il s'en suit que la demande restera encore longtemps supérieure à l'offre de logements.

### 2. Qui est concerné par cette évolution ?

Les problèmes de pénurie de logements se font surtout sentir dans les agglomérations urbaines, les communes industrialisées et les centres touristiques. En souffrent en particulier les familles jeunes et nombreuses, les familles à un seul parent ainsi que les personnes âgées et handicapées. Selon une enquête établie par la Commission fédérale de recherche pour le logement (« Les groupes de personnes défavorisées sur le marché du logement. Problèmes et mesures ». Bulletin N° 45), plus de 2/3 des ménages suisses appartiennent à un de ces groupes statistiquement déterminés et susceptibles de rencontrer des problèmes sur le marché du logement.

### 3. Que peuvent faire les coopératives d'habitation pour remédier à cette situation de pénurie de logements ?

Selon le recensement de la population de 1980, des 2,7 millions de logements existants, environ 5% appartenaient à des sociétés immobilières ou à des coopératives d'habitation. Chaque année, environ 2500 appartements sont construits par des coopératives. L'impact qu'ont ces coopératives sur le marché de la construction des logements est en réalité beaucoup plus grand. Ainsi, ces coopératives mettent surtout à disposition des jeunes familles des logements convenables. Les premiers appartements appropriés aux besoins des per-



sonnes âgées ont également été bâtis par des coopératives. Elles contribuent aussi de manière efficace à la mise à disposition de logements correspondant aux besoins des personnes handicapées. Elles s'occupent de rénover des logements locatifs à des conditions qui permettent aux locataires à faible revenu de garder leur appartement même après la réalisation de la rénovation. Le domaine de la construction de logements a besoin de nouvelles impulsions. Trop souvent, les constructions correspondent à des formes de ménage traditionnelles et ne tiennent pas assez compte des différences qui existent, par exemple du point de vue de la grandeur exigée d'un appartement ainsi que de l'âge, de l'état civil et de l'origine d'un habitant et des valeurs qu'il reconnaît. A l'aide de coopératives d'habitation, de nouveaux concepts ont pu être réalisés pour la construction de logements et pour favoriser l'accession à la propriété ; du point de vue de la politique de l'habitat et de l'aménagement du territoire, des nouveaux concepts ont un caractère exemplaire.

Aujourd'hui, la position de ces coopératives sur le marché du logement est toutefois très délicate. Dans leurs efforts de mettre à disposition des appartements convenables à la portée des personnes disposant d'un faible revenu, elles se voient le plus souvent dans l'impossibilité de réaliser leurs projets, ceci suite à un manque permanent de fonds propres. C'est pourquoi les initiatives prises par des personnes privées sont à la fois nécessaires et indispensables si l'on veut dépasser la crise du logement, mais elles ne sont pas suffisantes. Il faut absolument que l'Etat s'en occupe.

#### 4. La politique de la Confédération en matière d'habitat

La politique de la Confédération en matière de construction et de l'accession à la propriété de logements se base sur l'article 34 sexies de la

Constitution fédérale. Est respecté le principe selon lequel un marché libre du logement ne doit pas être supprimé, mais flanqué par des mesures appropriées. Avec l'aide fédérale, différentes mesures sont prises en vue d'augmenter le nombre de logements à bas loyers, de faciliter l'accession à la propriété de logements, de mettre à disposition davantage d'appartements qui correspondent aux besoins des personnes âgées et handicapées et de rénover les anciens bâtiments.

Ce sont la Loi fédérale sur la construction et l'accession à la propriété de logement WEG du 4.10.1974 et la Loi fédérale sur l'amélioration du logement dans les régions de montagne WS du 20.3.1970 qui font foi pour l'exécution de ce mandat.

Les fonds nécessaires proviennent de l'octroi de cautions fournies par la Confédération, de l'avance remboursable de l'abaissement de base et des abaissements supplémentaires I et II versés à fonds perdu. Sont subventionnées la mise à disposition d'habitations locatives et de logements correspondant aux besoins des personnes âgées et handicapées ainsi que l'accession à la propriété de logements.

Les cautions fournies par la Confédération permettent d'abaisser à 10% des frais d'investissement les fonds propres nécessaires pour l'accession à la propriété de logements ou pour la construction d'habitations locatives.

L'abaissement de base est une avance versée par la Confédération en vue de réduire les charges du propriétaire, respectivement les loyers. Pour les quinze premières années, les charges du propriétaire ou loyers sont fixés à un montant qui se situe en dessous de la charge couvrant les frais. Au cours des années, le montant des avances versées diminue. Le remboursement des fonds s'étend sur une période de dix ou quinze ans. L'exemple ci-après montre l'effet que produit l'abaissement de base :

#### Maison familiale de 5 pièces et un coût de revient de Fr. 600 000.-

Financement	Fr.
Hypothèque en 1 <sup>er</sup> rang, Fr. 390 000.- à 8,50 pour cent	33 150.-
Hypothèque en 2 <sup>e</sup> rang, Fr. 150 000.- à 8,75 pour cent	13 125.-
Amortissement de l'hypothèque en 2 <sup>e</sup> rang sur une période de 25 ans	6 000.-
Capital total emprunté durant la 1 <sup>re</sup> année	52 275.-
Capital propre : Fr. 60 000.- à 8,50 pour cent	5 100.-
Frais d'entretien et d'exploitation 0,7 pour cent des frais d'investissement (augmentation de 9 pour cent tous les deux ans)	4 200.-
Charge totale couvrant les frais durant la 1 <sup>re</sup> année	61 575.-
Charge après déduction de l'abaissement de base = durant les deux premières années = 5,1 pour cent du coût de revient	30 600.-
Avance de l'abaissement de base = différence entre la charge du propriétaire couvrant les frais et la charge après déduction de l'abaissement de base	30 975.-
Charge du propriétaire après déduction de l'abaissement de base = charge du propriétaire effective durant la première année	25 500.-



*Trop de constructions correspondent à des formes de ménages traditionnels.*

L'abaissement supplémentaire I, qui représente un versement à fonds perdu et qui s'élève à 0,6% des frais d'investissement, est versé durant une période de 10 ans aux personnes à faible revenu, afin d'abaisser encore davantage leur charge du propriétaire. Grâce à ces abaissements, la charge du propriétaire ou le loyer peuvent ainsi être abaissés à 4,5% des frais d'investissement durant les deux premières années. Après déduction de l'intérêt sur le capital propre, un montant de Fr. 21 900.– reste à payer.

Un montant versé à fonds perdu plus élevé est accordé aux personnes âgées pour des appartements de 2½ pièces ou moins, ainsi qu'aux personnes handicapées. Il s'agit de l'abaissement supplémentaire II qui s'élève à 1,2% des frais d'investissements et qui est versé durant une période de 25 ans. Grâce à ces abaissements, la charge du propriétaire ou le loyer peuvent être réduits et ne correspondent plus qu'à 3,9% des frais d'investissement. Dans l'exemple ci-dessus, un montant de Fr. 18 300.– reste à payer, après déduction de l'intérêt sur le capital propre.

Celui qui veut construire des logements a besoin de terrain. C'est pourquoi dans le cadre du WEG, l'équipement des terrains et l'acquisition de réserves de terrains destinés à la construction de logements sont encouragés. A la fin de l'année passée, le Parlement a en outre adopté un « programme de mesures d'urgence respectives au droit foncier », dans le but d'atténuer, à court terme, l'évolution des prix sur le marché foncier et d'augmenter l'offre de terrains à bâtir. En plus, le Conseil fédéral a prévu des mesures à moyen et à long terme. Sans vouloir devancer les dispositions définitives du nouveau droit foncier, les principes de base seront vraisemblablement les suivants: l'augmentation de l'offre de terrains constructibles en même temps qu'une planification précise des zones, l'accélération des procédés d'attribution des surfaces improductives à une zone à bâtir, une meilleure exploitation du terrain dans les quartiers d'habitation, l'équipement

approprié et en temps voulu des terrains, des mesures préventives contre la mise en réserve de terrains à bâtir. La Confédération se rend compte combien la situation est difficile pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. C'est la raison pour laquelle elle soutient leurs activités en leur fournissant caution et en leur accordant des prêts et la participation au capital.

La loi sur l'amélioration du logement dans les régions de montagne tient tout particulièrement compte des besoins de la population des régions de montagne. Des subventions versées à fonds perdu pour l'assainissement de l'habitat sont accordées par la Confédération et les cantons aux familles et aux personnes âgées et handicapées.

Dans le cadre du WEG, la Confédération a subventionné entre 1975 et la fin de 1989, 42 087 logements; pour 7050 appartements l'aide fédérale a été remboursée. 46,5% des habitations faisant actuellement l'objet de subventions fédérales sont des logements locatifs, 29,5% des appartements pour personnes âgées ou handicapées et 29,5% des maisons familiales et des appartements en copropriété. En accordant des aides spéciales aux maîtres d'ouvrage et aux organisations d'utilité publique, environ 15 000 logements supplémentaires ont ainsi pu être achetés, construits ou rénovés. De 1951 à la fin de 1989, presque 28 000 habitations ont pu être assainies dans les régions de montagne.

La Confédération n'a donc pas tardé à prendre des mesures en vue d'améliorer la situation sur le marché du logement. Les dispositions prises ne sont toutefois pas suffisantes. C'est pourquoi, grâce à une modification de l'ordonnance, l'aide fédérale octroyée dans le cadre du WEG pourra être augmentée en ce qui concerne la rénovation d'appartements et s'adapter encore davantage aux conditions qui régissent actuellement le marché. **En tant que partenaires de la Confédération, les maîtres d'ouvrage et les organisations d'utilité publique jouent un rôle très important.** Le Parlement est en train de débattre la question de la prolongation de 10 ans de la Loi fédérale sur l'amélioration du logement dans les régions de montagne. Vu que les moyens utilisés se sont avérés efficaces, ils seront maintenus. En outre, il est prévu de mieux adapter l'aide fédérale aux exigences de la protection de la nature et du patrimoine et de l'aménagement du territoire ainsi que de tenir également compte des problèmes des personnes vivant seules.

Il n'appartient toutefois pas exclusivement à la Confédération d'encourager la construction et l'accession à la propriété de logements; les cantons et les communes sont tenus à participer aux mesures prises en vue de remédier à la situation de pénurie de logements. Une collaboration de plus en plus fréquente peut être constatée ces dernières années.

Ce qui est certain c'est que le marché du logement n'aura pas fini de poser des problèmes aux politiciens, à l'administration, aux architectes et maîtres d'ouvrage, aux habitants ainsi qu'aux coopératives d'habitation.

*Th. Guggenheim*