

Politique publique du logement

Autor(en): **Tillmanns, Pierre / Chevalier, Gérard**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **71 (1999)**

Heft 1

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-129675>

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.

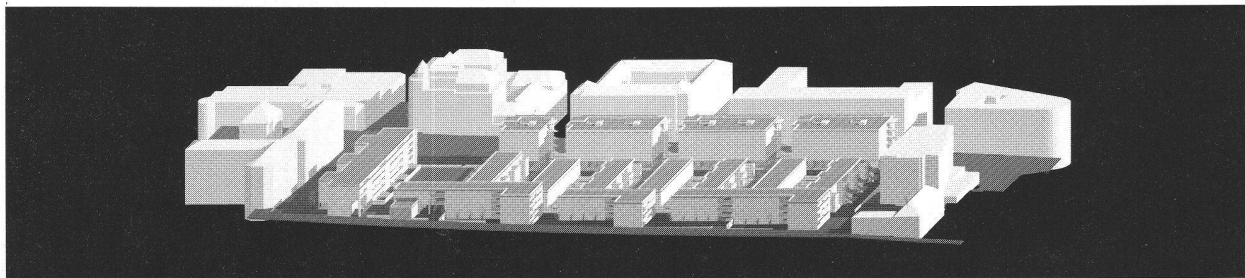
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen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

Logement social à Lausanne



Politique publique du logement

Trois piliers

Durant les années 30, la crise a jeté à la rue de nombreuses familles de chômeurs. A Genève, des syndicalistes avaient démolé d'anciennes maisons délabrées qu'ils jugeaient insalubres et dans lesquelles on voulait reloger de ces familles : affrontement ! Dès les années 70, dans plusieurs villes, les maisons vides sont occupées dans l'illégalité par des squatters jugeant qu'elles pouvaient, et qu'elles devaient être rénovées à bon marché. Les squatters ont été « vidés » à leur tour, parfois dans l'illégalité : violence ! Vers 1990, avec le soutien des autorités communales ou cantonales, des propriétaires passent des contrats de prêt à usage avec des associations ou des individus à la recherche de logements : compréhension, confiance ! De tels événements nous rappellent que la politique du logement est née de l'inadéquation entre l'offre et la demande solvable. L'excédent de cette demande est pratiquement permanent, du moins récurrent. C'est par la politique fédérale d'économie de guerre de 1939-1945 et d'après-guerre que naît une véritable politique publique du logement. Dès cette époque, elle repose sur deux piliers :

- 1 La protection des locataires : le contrôle des loyers instauré en 1939, maintenu jusqu'en 1962-64, puis il est allégé par le régime de la surveillance qui fait place en 1974, après 6 ans de vide juridique, à un arrêté fédéral (AMSL) qui sera consolidé lui-même par son intégration dans le Code des obligations en 1989.
- 2 L'encouragement à la construction de logements à loyers modérés, dont les modalités d'aides financières ont

varié au cours des ans, passant de subsides généreux à des aides au paiement des frais financiers, moins dispendieuses pour l'Etat.

Dans la mise en œuvre de ces législations, les cantons et les communes jouent un rôle déterminant. Pour ce qui concerne l'incitation à la construction, les cantons ont adopté, à la suite de la Confédération, des lois d'exécution ou franchement autonomes comme dans le canton de Vaud. Dans ce cas, dès 1975 celui-ci verse des subventions, à part égale avec la Commune, qui abaissent les loyers de 40% les premières années. Puis, avec la dégressivité de ces aides, les loyers augmentent au rythme supposé de la progression des salaires. Evidemment, seules les sociétés (d'utilité publique généralement) dont les projets répondent à certaines conditions peuvent bénéficier de ces aides. Au début des années 60, dans certains cantons qui connaissent de fortes concentrations et croissance urbaines, les autorités cantonales ont mis en place un troisième pilier de la politique du logement :

- 3 La sauvegarde du parc de logements à loyers abordables par des mesures restrictives portant sur les démolitions, les rénovations, les changements d'affectation et plus tard, dans les années 80, sur la limitation des ventes d'appartements loués.

Bien que l'ensemble de cette politique fasse l'objet d'un assez large consensus depuis un demi-siècle, sous l'empire du néolibéralisme et de la mondialisation de l'économie, certains économistes et politiciens préconisent aujourd'hui une déréglementation, un désengagement des pouvoirs publics.

Objectif «100 logements par an» aux programmes de la Municipalité

Dès 1990, chaque programme de législature de la Municipalité de Lausanne prévoit la réalisation d'un certain nombre de logements à subventionner en application des Lois cantonale et fédérale sur le logement. C'est aux communes en effet qu'il appartient de prendre des initiatives dans ce domaine puisque, à l'échelon local, la compréhension des besoins est meilleure. Mais il est aussi plus efficace d'y promouvoir des opérations de construction, la coordination étant possible, d'une part, avec une politique d'acquisition et de réserves foncières et, d'autre part, avec une politique d'aménagement du territoire. Enfin, les sociétés d'utilité publique qui réalisent et qui gèrent ces logements subventionnés ont une histoire commune avec les autorités communales. L'intention de la Municipalité, adoptée par le Conseil communal, est d'augmenter le parc de logements sociaux de 1'200 à 1'500 unités supplémentaires soit d'environ 20% par rapport au nombre existant en 1990. Dès 1994, ce seront en moyenne 100 logements par an qui auront été construits, jusqu'en 2006 environ, si la pénurie continue de sévir dans les catégories de loyers abordables.

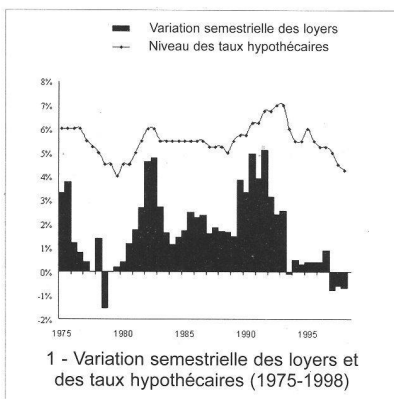
Pour la réalisation de ce programme, les terrains à bâtir ont été pris pour la plupart dans les réserves foncières communales. La localisation prévue de plus de trente groupes variant de 10 à 200 logements, au centre ville, dans les quartiers situés à sa périphérie et au-delà, satisfait à l'objectif de renforcement de la mixité «habitation-travail» du plan directeur d'aménagement du territoire.

Aujourd'hui, nous sommes parvenus au tiers du nombre des logements prévus et nous avons souhaité dresser un bilan qui soit utile aux différents acteurs qui vont poursuivre cette tâche (maîtres de l'ouvrage, gérants, urbanistes, architectes, ingénieurs, entreprises de construction). Le rapport optimum entre le coût de construction (et par conséquent les loyers et les subventions) et la qualité des logements est l'une de nos principales préoccupations. Il n'est pas question de stigmatiser et de «mettre en ghetto» les personnes à ressources modestes en produisant et en concentrant des logements de qualité médiocre. Mais il faut aussi garantir que, les subventions se tarissant au cours des années, les loyers restent supportables pour les ménages auxquels ils sont destinés.

Pierre Tillmanns
Conseiller municipal

Ce cahier constitue le premier d'une série de six que le lecteur trouvera encartés en 1999 dans les tirages de la revue Habitation. Près d'une vingtaine d'opérations de constructions subventionnées seront présentées, ainsi qu'une statistique comparative.

Cette publication a été réalisée par : Mme Myriam Arlettaz, architecte au SEHL, M. Gérard Chevalier, chef de service du SEHL, M. Bruno Marchand, professeur à l'EPFL, M. Rémy Prod'hom, dessinateur, M. Bernard Zurbuchen, architecte, et avec la collaboration des sociétés coopératives, des architectes mandatés pour les objets présentés, ainsi que du Service cantonal du logement.



La crise des années 90

Cette remise en cause s'explique par l'apparition d'une conjonction de plusieurs phénomènes. Ainsi, la crise économique persistante des années 90 a eu des effets dévastateurs sur les entreprises de la construction et donc sur l'emploi. Parallèlement, une fièvre de spéculation s'est emparée de certains acteurs immobiliers soutenus par les banques, laissant le marché immobilier dans la plus grande morosité. Enfin, la politique monétaire anti-inflationniste occasionnant la hausse des taux hypothécaires a provoqué une augmentation spectaculaire des loyers. Ultérieurement la baisse de ces taux n'a pas été suivie par une réduction de ces loyers (Figure 1).

Dans un tel contexte, l'action des pouvoirs publics devient la cible de critiques contradictoires. Les uns réclament une protection sociale plus étendue dans la ligne suivie jusqu'ici, les autres veulent s'en remettre au libre jeu du marché moyennant des compensations en aides financières individuelles plus ciblées, destinées aux «laissés-pour-compte». Cependant, ces derniers se révèlent dès le milieu de la décennie tellement nombreux que les déficits de l'assurance chômage et l'explosion des aides sociales entraînent des dépenses si considérables pour les pouvoirs publics que les tenants de l'introduction d'une aide personnalisée au logement ont mis une sourdine à leurs propositions dans les hémicycles parlementaires.

Pénurie de logements à loyers abordables

Il est bien connu que les Suisses forment un peuple de locataires : les trois quarts des ménages ne sont pas, en effet, propriétaires de leur logement. Les Suisses comptent parmi les Européens les mieux logés : ils disposent en moyenne de près de 40 m² de surface d'appartement par personne et ils jouissent dans leur quasi-totalité d'un bon niveau de confort. Mais d'importantes inégalités demeurent, par exemple : dans le tiers des communes de l'agglomération lausannoise, le revenu imposable moyen est inférieur à Fr. 45'000.-- et 10 à 15% des ménages

	Taux général	1 pce < Fr. 450.-	2 pces < Fr. 700.-	3 pces < Fr. 1'200.-	4 pces < Fr. 1'515.-	5 pces et + < Fr. 1'700.-
1985	0.12%	0.22%	0.05%	0.05%	0.28%	0.20%
1990	0.21%	0.25%*	0.11%	0.19%	0.33%	0.28%
1995	1.44%	4.59%*	1.14%	0.82%	0.61%	0.36%
1996	2.07%	7.06%	2.01%	0.78%	0.65%	0.36%
1997	2.02%	4.61%	1.92%	1.64%	0.86%	0.99%
1998	1.66%	4.36%	1.43%	1.21%	0.82%	0.68%

2 - Taux de vacance à Lausanne

	Ménage 1 pers.	Ménage 1-2 pers.	Ménage 3 pers.	Ménage 4 pers.	Ménage 5 pers. et +
1 pièce	< Fr. 450.-				
2 pièces		< Fr. 700.-			
3 pièces			< Fr. 1'200.-		
4 pièces				< Fr. 1'515.-	
5 pièces					< Fr. 1'700.-

3 - Loyer maximum supportable pour la majorité des ménages

ont des logements dont le nombre de pièces est inférieur au nombre d'habitants¹. Et puis, les logements des Suisses coûtent très cher : bien que les charges hypothécaires demeurent relativement basses sur le long terme, elles sont largement contrebalancées par des coûts de construction et des prix de terrains très élevés.

Depuis quelques années, la diminution du pouvoir d'achat entraîne des difficultés pour une partie importante de la population. De plus, le chômage s'élève à un niveau inégal depuis les années trente. Les ménages sont expulsés de leur logement (par voie de justice), le plus souvent à la suite du non-paiement du loyer.

A Lausanne, le nombre de ces expulsions a doublé durant les sept dernières années, passant de 69 en 1991 à 151 en 1997. Cela conduit nombre de ménages à rester dans leurs logements lorsqu'ils ont un loyer abordable. Ceux qui n'ont pas cette chance cherchent vainement des logements qui correspondent à leurs moyens financiers en diminution.

En 1995, on constate dans les cantons de Genève et Vaud que 15% des ménages ont un revenu insuffisant (inférieur à Fr. 3'000.--) pour assurer leur loyer. En effet, presque 20% des locataires ont une charge locative représentant plus de 30% de leur budget².

A Lausanne, deux indicateurs sont principalement utilisés pour évaluer le marché du logement : le taux de vacance et les demandes de logements subventionnés réglementairement acceptées.

Le taux de vacance

On considère généralement, par consensus «mou» entre les différents acteurs de l'immobilier, qu'un taux de 1,5 à 2% signale un marché détendu, sans toutefois pouvoir démontrer que ce niveau atteint, les loyers sont *généralement et durablement abaissés*. En effet, d'autres facteurs interfèrent sur le marché, en particulier la variation du taux hypothécaire, les immeubles de logements à louer étant, en Suisse, très fortement grevés par

des emprunts bancaires. Le taux de vacance, à Lausanne, entre 1985 et 1997 a passé de 0,1% à 2% (Figure 2).

Globalement, le marché peut paraître détendu et ceux qui ont intérêt à l'existence d'une demande excédentaire, pour réclamer une levée des contraintes de la politique publique, parlent même de pléthore. C'est vouloir ignorer que le marché locatif se fractionne en segments différents, par régions, par quartiers, par tailles de logement, par niveaux de loyer et de confort.

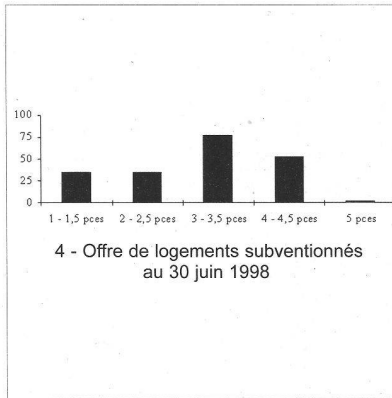
Aussi, agréger la totalité des logements vacants d'un canton pour évaluer l'évolution du marché n'a pas de sens. La Ville de Lausanne, seule parmi les communes vaudoises, enquête non seulement sur le nombre de logements vacants par tailles, mais aussi par loyers. Pour établir s'il existe une pénurie de logements à loyers abordables, le Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement procède à une analyse qui aboutit à la fixation d'un niveau maximum supportable des loyers des logements de 1, 2, 3, 4 et 5 pièces, c'est-à-dire d'un niveau correspondant aux ressources de la majorité des ménages classés eux aussi par tailles (Figure 3).

Il est intéressant de constater que ces loyers sont similaires à ceux des logements neufs subventionnés les plus élevés (après déduction d'une aide équivalente à 40 % du prix du loyer coûtant d'un logement neuf). Ce niveau est aussi, grosso modo, celui de la moyenne des loyers des logements lausannois des marchés libre et subventionné réunis.

Analysé de cette manière, le taux de vacance nous montre que *la pénurie de logements à loyers abordables* subsiste à ce jour à Lausanne, sauf pour la catégorie des logements d'une pièce.

1 in "Portes ouvertes sur le logement" COREL, Lausanne 1995

2 in "Vaudois et Genevois au travail" Enquête SCRIS-OCSAT 1995



La demande de logements subventionnés

A l'Office communal du logement, on remarque que le nombre de candidatures recevables mais non satisfaites, reçues sur une période de trois mois pour des logements subventionnés, n'a cessé de croître, passant d'environ 450 en 1986 à près de 950 en 1991, pour se stabiliser ainsi jusqu'en 1998. Parmi la douzaine de motifs de recherche, la statistique nous confirme que la « cherté du loyer » du logement occupé jusqu'alors est l'argument le plus fréquemment avancé par les candidats depuis 1992, passant avant ceux du « nouveau ménage se créant à Lausanne » et de « l'appartement trop petit ».

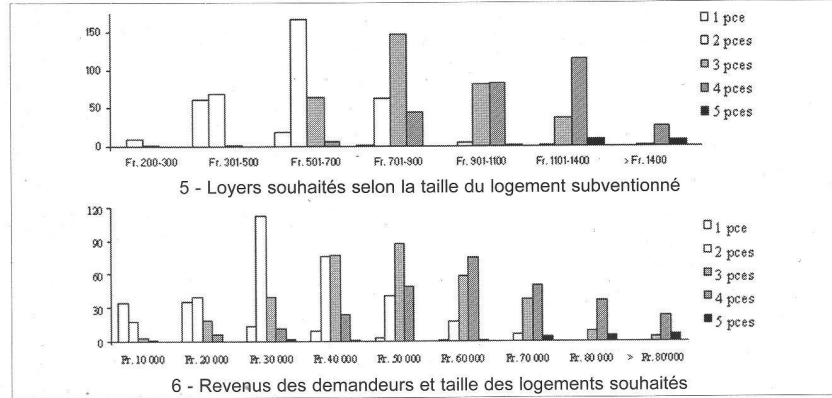
Durant plus d'un demi-siècle près de 8'500 logements ont été construits avec l'aide de la Commune. Mais, en 1990, on en dénombrait 6'700 qui restaient encore sous le contrôle de son administration. Dans ce parc, en trois mois, 100 à 150 d'entre eux se libèrent et sont remis en location. On mesure ainsi un excédent considérable de la demande (Figures 4, 5 et 6).

Le partenariat à la base de l'action communale

Au début du siècle, à Lausanne, la première coopérative de logements a été créée dans le courant libéral philanthropique. Puis dans les années vingt, c'est le mouvement socialiste qui crée deux sociétés.

Dès la fin de la seconde guerre mondiale se forment de multiples sociétés par des entreprises de construction qui se voient offrir des aides financières, par la politique fédérale, au titre de la relance économique et de la protection de la famille. Elles trouvent là autant d'occasions de travail.

Par la suite, d'autres sociétés, dont les statuts les qualifient clairement d'utilité publique, sont formées grâce à une émulation entre toutes les familles politiques en présence. La Commune de Lausanne, tout en étant elle-même propriétaire financier de deux sociétés, peut compter



aujourd'hui sur près d'une dizaine de partenaires dynamiques. Ils représentent le tiers de ces sociétés propriétaires et possèdent le 75% du parc de logements subventionnés.

La cession de terrain, un moyen clé

La possibilité de céder un terrain en droit de superficie a été utilisée dès que la disposition légale fut exécutoire, vers 1920, par la Commune de Lausanne au bénéfice des sociétés d'utilité publique.

Depuis 1956, la Municipalité de Lausanne dispose de 15 à 25 millions de francs par législature de 4 ans pour acquérir des immeubles (terrains et bâtiments) destinés au développement de la ville ou nécessaires à des tâches publiques. Avant cette date, la Commune a mené « de toujours » une politique d'achat, agrandissant son patrimoine au fil des ans. Dès les années 20, elle possède suffisamment de réserves pour en céder, en droit de superficie, une partie pour la construction de logements sociaux. Les subventions versées pour abaisser les loyers étant dégressives, la redevance du droit de superficie payée par les sociétés coopératives se révèle supérieure, après 10 ans, au montant de la subvention communale qu'elle reçoit, chaque opération étant considérée pour elle-même. A terme, la Commune autofinance donc son subventionnement, pour autant que l'on fasse abstraction de tout autre paramètre tel que les charges sociales induites par une population paupérisée.

Les sociétés d'utilité publique ne disposant pas de fonds propres suffisants pour l'acquisition de terrains peuvent ainsi réaliser leurs buts plus facilement et plus rapidement, sans attendre d'avoir constitué des réserves. En échange, la Commune a le pouvoir de contrôler les loyers et les conditions d'occupation des locataires tant que dure la vie de l'immeuble.

La portée de l'effort financier des collectivités publiques en faveur du logement, qu'il s'agisse de construction ou de rénovation, se perçoit à long terme car la plus-value des immeubles produite avec le temps profite directement aux locatari-

res. Cet effort est d'ailleurs tout relatif. Ainsi à Lausanne, les charges du budget de l'Office communal du logement représente 0.8% de l'excédent des charges du budget communal. Ces aides profitent à environ 15 % de la population.

Problèmes à résoudre dans la mise en oeuvre de la politique du logement social

La diminution, voire la suppression des aides fédérales, est programmée avec un report du fardeau sur les cantons et les communes. Dès lors, toutes les communes du canton devraient être appelées à contribuer aux charges financières du logement social et pas seulement celles qui ont consenti à voir des réalisations sur leur territoire.

Du fait de la diminution du pouvoir d'achat des ménages à faibles et moyens revenus - avec son corollaire, la non-diminution voire l'augmentation des loyers - de nouvelles aides et une autre répartition des subventions au logement devront être imaginées, ainsi par exemple une aide personnalisée en fonction de tranches de revenus pour les locataires de logements subventionnés est à envisager.

Dans les quartiers et les communes populaires, où les difficultés économiques généralisées s'ajoutent à la présence de très nombreuses familles d'origines étrangères diverses, se pose la question de l'intégration culturelle, avec acuité. Les sociétés de logements d'utilité publique pourraient être appelées à participer aux efforts d'intégration accomplis dans les écoles, les centres de loisirs, les services sociaux et médico-sociaux, les associations diverses, qui pourraient ensemble amplifier l'effet de leurs actions.

Pour atteindre ces buts, entre autres, il faudrait ouvrir davantage les cercles dirigeants des institutions et des associations à la participation directe de tous les groupes et sous-groupes sociaux des quartiers populaires.

Gérard Chevalier
 Chef du Service de l'environnement,
 de l'hygiène et du logement