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

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 36 (1964)

**Heft:** 12

**Artikel:** Le problème du logement

**Autor:** [s.n.]

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-125702

**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:** 03.07.2025

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

*Commission sociale de l'Eglise libre du canton de Vaud*
*Centres sociaux protestants de Genève et de Lausanne*

# Le problème du logement

*(suite)*



Le lieu de l'habitation, même le plus pauvre, représente pour celui qui l'habite une partie si intime de lui-même, un environnement si nécessaire à sa vie personnelle que la Loi de Dieu tient à le préserver, comme la personne humaine elle-même, contre les atteintes discrétionnaires des pouvoirs économiques. «Si tu fais à ton prochain un prêt quelconque, lit-on dans le Deutéronome (Deut. 24:10), tu n'entreras point dans sa maison pour te saisir de son gage; tu resteras dehors et celui à qui tu fais le prêt t'apportera le gage dehors.» Une violation de domicile est considérée par la Bible comme une violence faite à la dignité humaine, une atteinte au respect dû à la créature de Dieu dont la valeur humaine prime toute valeur économique.

La nécessité pour chacun d'un habitat conforme à la destinée de l'être humain est évidente pour la doctrine chrétienne, car la demeure est si étroitement liée à la vie de l'homme qu'elle contribue à la façonner et à conditionner son intimité. C'est pourquoi les prophètes s'élèvent avec une extrême vigueur contre ceux qui, animés du seul désir de satisfaire leur égoïsme, accaparent à leur profit les moyens qui pourraient servir à loger autrui (Es. 5:8). C'est un péché grave, car priver quelqu'un d'une habitation convenable, c'est lui enlever le cadre indispensable à son épanouissement, c'est nuire directement à sa propre vie.

Ce qui est vrai pour la vie naturelle de l'homme l'est encore bien davantage pour sa vie spirituelle. En bien des circonstances, la maison est tout à fait liée aux événements qui marquent l'histoire de cette dernière.

Lorsque Jésus pénètre dans la vie de quelqu'un, il veut souvent aussi entrer dans sa demeure, tant celle-ci influence sa personnalité. Quand il découvre l'attente spirituelle de Zachée, c'est en premier lieu dans sa maison qu'il lui déclare vouloir le rencontrer (Luc 19:5). Là, il entend se compromettre, au grand scandale des Pharisiens qui réprouvent cette familiarité et qui préféreraient que la vie spirituelle ne s'incarnât pas de façon si choquante; car entrer dans la maison de quelqu'un, c'est vraiment faire irruption dans son existence concrète. Et c'est précisément cette existence personnelle et terre à terre que le Fils de Dieu est venu assumer et sanctifier. L'aspect immobilier de notre existence l'intéresse aussi, elle a du prix à ses yeux. Quand le Maître sortira de cette demeure, il ne dira pas que l'âme de Zachée a été sauvée; il dira: «Le salut est entré aujourd'hui dans cette maison» (Luc 19:3).

C'est aussi dans la maison de publicains et de prostituées que Jésus tient ostensiblement à se mettre à table, car c'est dans l'intimité de leur demeure qu'il les regarde vivre, c'est ce cadre qu'il considère comme le lieu de leur existence vraie, de leur joie et de leur souffrance, et c'est là, concrètement, qu'il entend les sauver (Mat. 9:10).

On n'est pas étonné, alors, de savoir que, non seulement la famille charnelle d'une personne, mais encore toute sa communauté de résidence répercute ses aventures spirituelles. Au moment où un officier d'Hérode Antipas accède à la foi, à Capharnaüm, «toute sa maison» se met à croire (Jean 4:53). A Césarée, le centenier Corneille vit aussi dans la piété «avec toute sa maison» (Actes 10:2) et toute cette petite communauté est appelée par l'apôtre Pierre à recevoir le salut (Actes 11:14). Quant au geôlier de Philippes, sa foi contagieuse entraîne le baptême de toute sa famille et de tous les siens (Actes 16:31-33).

La communauté d'habitation est si importante, si intimement liée à la vie profonde de tous ceux qui la composent, que la contagion est aussi décisive dans le mal que dans le bien. S'il se présente des hérétiques qui ne confessent pas «Jésus-Christ venu en chair» et des séducteurs qui ne «demeurent pas dans la doctrine de Christ», l'auteur de la seconde épître de Jean recommande aux chrétiens de ne pas les recevoir dans leur maison (II Jean 10).

L'habitat est si intégré à la vie profonde de ceux qu'il abrite qu'il peut même être promu au rang de sanctuaire. Dans l'Eglise primitive, il prend la place de l'ancien temple et de la synagogue, et les maisons des croyants se transforment en centres de culte (Actes 2:45, 5:42, 20:20, etc.). Même la plus modeste des demeures, d'ailleurs, peut accéder à cette dignité; elle sera la maison du Seigneur dans la mesure où, par la charité de celui qui l'habite, elle deviendra son sanctuaire, en hébergeant le malheureux sans maison (Es. 58:7), grâce auquel elle aura l'honneur de recevoir, sans le savoir, le Christ lui-même (Mat. 25:35, 40). Donner une maison, même provisoire, à celui qui n'en a pas, c'est donc en quelque sorte édifier un sanctuaire.

Il suffit d'avoir présents à l'esprit quelques-uns de ces faits, quelques-uns de ces exemples et quelques-unes de ces exhortations de l'Evangile pour comprendre quelle importance revêt aux yeux de Dieu la maison de l'homme, quelle place elle tient dans l'existence la plus profonde de celui-ci et avec quel soin, par conséquent, tout chrétien doit veiller à ce que chacun de ses frères puisse jouir d'un logement digne des fonctions éminentes que l'habitation est appelée à remplir dans la formation de la personnalité humaine, dans le développement harmonieux de la vie sociale et dans l'épanouissement de la vie spirituelle, personnelle et communautaire.

## Chapitre II
## Le point de vue des autorités

Dans ce domaine, nous avons donné la parole aux responsables du logement dans deux de nos cantons afin qu'ils décrivent les efforts actuels des autorités et le but des actions officielles.

## Mesures actuelles

### 1. *VAUD*

Les pouvoirs publics vaudois ne sont pas restés inactifs. Pour lutter contre le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, ils ont pris diverses mesures que nous pouvons répartir en deux catégories principales: le premier groupe est celui des mesures financières tendant à encourager la construction de logements à loyer modéré. Nous les appellerons des mesures constructives puisqu'elles aboutissent à *créer* de nouveaux appartements, par opposition au deuxième groupe, celui des mesures juridiques, purement négatives, dont le seul but est d'atténuer de façon indirecte la pénurie de logements en attendant que la situation du marché se soit modifiée par la construction de nouveaux logements en suffisance pour répondre aux besoins normaux de la population. Dans cette catégorie, nous trouvons le contrôle des loyers, la protection des locataires – en d'autres termes la possibilité d'obtenir dans certaines conditions l'annulation d'une résiliation de bail – les restrictions à la transformation d'appartements et de chambres en meublés, ainsi que le freinage de la démolition d'immeubles en bon état.

Quant au groupe des mesures financières destinées à encourager la construction d'appartements à loyer modérés et sans remonter à ce qui s'est fait – assez modestement – après la première guerre mondiale, rappelons que, parallèlement aux cantons et aux communes et avec leur concours financier, la Confédération a subventionné, de 1942 à 1950, la construction de logements à la fois au titre de création d'occasions de travail et de lutte contre la pénurie de logements.

Dans le canton de Vaud, il a été construit de cette façon 6163 logements, pour un devis total de 183 millions de francs; ce coût a été diminué de 44 millions de francs par des subventions fédérales, cantonales et communales. 3873 de ces logements ont été construits à Lausanne, 568 à Yverdon, 360 à Vevey, 194 à Payerne, 177 à Sainte-Croix, 108 à la Tour-de-Peilz, etc.

Ces subventions ont varié globalement – c'est-à-dire Confédération plus canton, plus communes – entre 15 et 45% du coût de construction, selon qu'il s'agissait de logements destinés à des familles à ressources très modestes, à des ouvriers qualifiés ou à des employés.

Dès 1950, les subventions fédérales furent supprimées à la suite d'une votation populaire.[1] Ce furent alors les cantons et les villes qui intervinrent seuls financièrement.
La situation du marché du logement n'évoluant pas favorablement, le canton de Vaud fut l'un des premiers, en 1953, à reprendre une action d'encouragement à la construction de logements tout en tirant les conclusions des expériences – pas toujours satisfaisantes – faites pendant la période de 1942 à 1950.
La loi vaudoise du 8 décembre 1953 sur les mesures de coordination générale en matière de logement et d'encouragement à la construction de logements à loyer modeste, dite loi sur le logement, abandonne le système de l'octroi de subventions à fonds perdu et le remplace par la mise à disposition de capitaux à intérêt réduit obtenus grâce à sa garantie ou à celle des communes.
La loi et l'arrêté d'application définissent tout d'abord les tâches générales permanentes de l'Etat et des communes en matière de politique du logement. C'est très probablement la première fois en Suisse et peut-être en Europe qu'une loi sur le logement traite les aspects *permanents* de ce problème, c'est-à-dire *non seulement* le présent, *mais aussi* et surtout l'avenir, en tenant compte de l'évolution du nombre des habitants et de la situation économique et sociale. On admet aujourd'hui que le logement est devenu un service d'intérêt public semblable à celui de l'approvisionnement de la population en marchandises indispensables, de l'organisation satisfaisante de l'activité économique et du marché du travail, du bon fonctionnement des œuvres sociales, etc.
A cet effet, l'Etat agit par une activité de coordination et d'information générale et par des mesures financières, directes ou indirectes, sur le détail desquelles nous reviendrons plus loin.
Le Conseil d'Etat applique les mesures prévues avec la collaboration d'une *Commission cantonale consultative du logement* de quinze à dix-neuf membres, représentant les divers milieux intéressés. Une délégation de six membres constitue la Commission restreinte, dont la collaboration est extrêmement précieuse pour l'autorité cantonale.
L'exécution des tâches est assurée par l'*Office cantonal du logement,* rattaché au Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, qui peut mettre à profit avec succès l'expérience acquise durant la période de subventionnement de 1942 à 1950 et qui fonctionne parallèlement à l'Office cantonal du travail et à l'Office cantonal du contrôle des prix. Il peut donc tenir compte des besoins de l'équilibre du marché du travail, d'une part, et des exigences du contrôle des prix, d'autre part.
De leur côté, les *communes* doivent veiller en permanence à l'équilibre satisfaisant de l'offre et de la demande pour les diverses catégories de logements. Elles doivent prendre en temps opportun les mesures préventives nécessaires pour maintenir un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande, notamment par l'acquisition de terrains à bâtir, par des suggestions aux sociétés et particuliers construisant des logements convenables et par des facilités financières appropriées.

[1] Où les cantons romands furent mis en minorité.

Elles doivent renseigner périodiquement l'Office cantonal du logement sur la situation du marché du logement sur leur territoire.

En outre, les communes doivent s'efforcer de rendre l'édification de logements en général moins onéreuse, par une adaptation judicieuse de leurs règlements sur la police des constructions et l'urbanisme.

L'arrêté d'application prescrit aussi que les autorités communales s'efforcent de procurer un logement approprié aux familles et personnes établies sur leur territoire et à celles dont la présence dans la commune a une justification économique; elles doivent vouer une attention toute particulière aux ménages qui se trouvent privés de leur logement pour des raisons indépendantes de leur volonté (vente ou démolition d'immeuble, évacuation d'appartement insalubre, expropriation, incendie, etc.).

*Les mesures financières* sont, en substance, les suivantes:

Le Conseil d'Etat peut consentir des prêts ou donner la garantie de l'Etat à des prêts aux taux les plus bas destinés à financer la construction de logements à loyer modeste, édifiés par des sociétés coopératives, des fondations ou des sociétés anonymes à actions exclusivement nominatives ainsi que l'assainissement de logements insalubres, qui, après l'étude de toutes les possibilités de rationalisation et de construction économique, présenteraient néanmoins des garanties suffisantes de durabilité.

Le capital ainsi garanti ou prêté peut être, pour le moment tout au moins, de 80 millions de francs au total, dont il reste disponible actuellement 22 millions de francs.[1]

Pour chaque affaire, le prêt peut atteindre 90% des capitaux nécessaires et même 95% lorsqu'il s'agit de sociétés coopératives d'habitation ou de fondations sans but lucratif, présentant les garanties nécessaires.

Ainsi, les fonds propres peuvent être extrêmement minimes puisqu'ils ne sont que de 10 ou seulement de 5% selon les cas.

Il est recommandé aux communes de mettre gratuitement à disposition les terrains nécessaires ou d'accorder d'autres facilités ayant des effets équivalents sur la réduction des charges des immeubles et, partant, des loyers.

Toute une série d'exonérations fiscales sont en outre prévues par la loi.

Les sociétés et fondations qui ont construit des logements destinés à des familles ou personnes à ressources modestes, et remplissant les conditions précisées par la loi et ses dispositions d'application, peuvent bénéficier de l'exonération de l'impôt complémentaire sur les immeubles et du droit de mutation.

En outre, ces sociétés et fondations peuvent bénéficier de l'exonération de l'impôt sur le bénéfice net et le capital, le revenu et la fortune afférents aux logements dont la construction a été terminée après le 1er janvier 1961 et qui répondent aux conditions de la loi.

L'exonération de l'impôt foncier communal sans défalcation est du ressort des communes.

Les actes, tels que les conventions, reconnaissances de dette, réquisitions au registre foncier, titres hypothécaires, etc., établis conformément à la loi, sont exonérés du droit de timbre cantonal et de tous les émoluments.

Lorsque les mesures financières que nous venons d'esquisser se révèlent insuffisantes pour construire des logements à loyer assez bas au regard des possibilités financières des familles et des personnes à loger, l'Etat peut, conjointement avec les communes, assumer pendant vingt ou trente ans le paiement d'une partie des intérêts des fonds empruntés. Actuellement, on peut emprunter avec la garantie de l'Etat ou des communes au taux de 3½%. Pour les logements à loyer modéré, ce taux peut être abaissé à 2½%. Il descend jusqu'à 2¼% pour les logements à loyer bas.

Ces facilités aboutissent à un abaissement des loyers variant entre 18 et 30% au regard de ceux du marché libre.

L'Etat et la commune intéressée se réservent un *droit d'emption*, c'est-à-dire la faculté d'acquérir en tout temps les immeubles dans les conditions fixées par l'arrêté d'application. En outre, l'Etat ou la commune est représenté dans les organes de direction et le contrôle des sociétés.

*Les éléments d'ordre social* ci-après ont été prescrits pour que les logements soient bien occupés par les catégories de familles et de personnes auxquelles ils sont destinés et pour lesquelles on désirerait intervenir.

La règle est que les logements doivent, quant à leur nature, leur situation, leur nombre et celui de leurs pièces, leur confort et leur loyer, *correspondre aux besoins et aux ressources* des personnes et familles à loger. Ils ne doivent pas comporter plus de quatre pièces et demie.

Afin d'éviter les abus, un nombre minimal et maximal de personnes pouvant occuper un logement, ainsi que des limites de revenus ont été fixés.

Voici un aperçu de ces dispositions, selon l'arrêté du 12 juillet 1963:

Par exemple, pour pouvoir occuper un logement de deux pièces, le ménage du preneur doit comprendre deux personnes au moins, d'autre part, le revenu de ce ménage ne doit pas excéder 8200 fr., si le loyer annuel ne dépasse pas 840 fr. Le montant du revenu admis s'élève ensuite parallèlement avec le prix du loyer, pour atteindre une limite maximale de 15 700 fr. (loyers de 2340 fr. et plus).

Pour un logement de trois pièces abritant un ménage de trois personnes (minimum requis), la limite du revenu

[1] Les chiffres cités dans ce texte datent du 1er février 1964.

admis s'échelonne de 9850 fr. (loyers jusqu'à 900 fr.) à 17 650 fr. pour un loyer de 2460 fr., etc.
Le revenu limite au sens de ces prescriptions est déterminé par les ressources brutes du ménage prises en compte comme il suit: revenu brut total du chef de famille, plus le revenu éventuel de l'épouse à raison de 50% ou 100% selon que le couple a des enfants à charge ou non. Entre également en considération le revenu des enfants à raison de 50% pour ceux qui ne sont ni en apprentissage, ni aux études et âgés de moins de 25 ans, et de 75% pour ceux qui ont plus de 25 ans révolus.
La fortune brute totale éventuelle ne doit pas dépasser 30 000 fr. pour les locataires affiliés à une caisse de pension et 50 000 fr. pour les locataires non affiliés à une caisse de pension.
Les 74 millions de francs prêtés ou garantis jusqu'ici par l'Etat de Vaud ou entrant en considération pour la prise en charge d'intérêts ont permis de prévoir la construction de 3730 logements; 2485 ont déjà été mis sur le marché, 915 autres sont en construction et le début des travaux pour 330 autres, dont le financement est assuré, se fera dans un délai rapproché.

* * *

Dès 1958, la Confédération intervient à nouveau dans la construction de logements à caractère social en prenant en charge, dans certaines conditions, $^2/_3$ % d'intérêts moyennant que le canton et la commune intéressés prennent en charge une part égale. Cela fait donc un total de 2% qui, aujourd'hui, ramène à 1½% le taux d'intérêts entrant en considération pour calculer les charges de l'immeuble et, par voie de conséquence, le loyer.
Mais cette action n'a pas eu jusqu'ici le succès qu'on pouvait en espérer du fait que la construction de logements d'une et en principe de deux pièces est exclue et que les limites de revenus se calculent à raison de six fois et non sept fois le montant du loyer, ce qui aboutit à des plafonds souvent trop bas pour les familles ayant peu d'enfants. En revanche, cette action fédérale est utile pour les familles ayant au moins trois enfants et dont les ressources n'excèdent pas des normes moyennes. C'est pourquoi, dans le canton de Vaud, il n'a été construit jusqu'ici que 162 logements avec la collaboration de la Confédération, sur un contingent de 808, mais il en est prévu 178.
En plus de leur participation aux actions financières fédérales et cantonales, plusieurs communes sont intervenues indépendamment, souvent dans une mesure appréciable.
La loi cantonale sur le logement prévoit aussi, à son article 6*bis*, l'acquisition de terrains par l'Etat pour la construction de logements à loyer modéré. Ces acquisitions sont vivement recommandées par tous les milieux qui s'intéressent au problème du logement afin de soustraire la plus grande surface possible de terrains à la spéculation foncière et, par voie de conséquence, pour éviter une hausse du coût de construction et des loyers. C'est pourquoi l'Etat a acquis jusqu'ici six terrains dans la banlieue de Lausanne. Mais une partie de ces terrains ne sont plus disponibles pour la construction de logements, ayant été absorbés par l'autoroute.
Toujours dans le dessein de faciliter la construction de logements à caractère social, l'autorité cantonale s'est associée, il y a quelques années, à la Chambre vaudoise des métiers et au Comptoir suisse pour organiser l'Exposition du logement économique, qui, on s'en souvient, a rencontré un grand intérêt puisqu'elle a été visitée par environ 250 000 personnes.
Dans le même esprit, le Conseil d'Etat a autorisé la création d'un prix annuel de 1000 fr. destiné à récompenser les auteurs de la réalisation considérée comme conçue le plus rationnellement.
Voilà, rapidement résumé, l'essentiel des mesures constructives prises par les pouvoirs publics pour lutter contre la pénurie de logements.
Malheureusement, ces mesures se sont révélées insuffisantes pour diverses raisons. Les unes tiennent, pendant la guerre, au manque de matériaux. Aujourd'hui, c'est la haute conjoncture qui est l'obstacle principal à l'édification d'un nombre assez important d'appartements à loyer modéré.
Il est certain que les circonstances actuelles, c'est-à-dire le boum existant dans l'industrie de la construction, n'incitent pas l'ensemble de l'économie privée à s'intéresser à la construction de logements à loyer modéré, nécessitant des études financières et techniques attentives afin d'aboutir à des loyers aussi bas que possible. De plus, architectes et maîtres d'états sont suffisamment occupés ailleurs. En outre, les capitaux à placer cherchent surtout des possibilités plus intéressantes de rendement et des perspectives de plus-value. D'autre part, la rareté des terrains ou leur prix élevé dans les agglomérations constitue aussi un frein pour la construction d'appartements à loyer modéré. Enfin, la construction de logements directement par le canton ou les communes se heurte à des difficultés nombreuses.

*Mesures à caractère essentiellement juridique*

En attendant une amélioration de la situation actuelle, les pouvoirs publics se sont vus contraints de prendre d'autres mesures à caractère essentiellement juridique; nous ne parlerons ni du contrôle des prix ni de la surveillance des loyers, qui est une forme allégée du contrôle des loyers, mais de quelques textes légaux particuliers au canton de Vaud:

1. *Le décret du 28 mai 1962* concernant la location et la sous-location d'appartements et de chambres meublés prévoit que, dans les communes où sévit la pénurie de

logements, la location ou la sous-location de tout appartement meublé, entièrement ou par chambre, ainsi que celle de chambres meublées, est soumise à une autorisation de l'Office cantonal du logement.
L'autorisation n'est pas nécessaire lorsque le nombre des chambres louées ou sous-louées meublées ne dépasse pas le tiers du nombre total des chambres composant l'appartement.
Cette mesure s'applique aux appartements et chambres loués ou sous-loués meublés depuis le 1er janvier 1962. Les locaux de ce genre mis en location meublés avant le 1er janvier 1962 ne sont donc pas soumis à autorisation.
En principe, l'autorisation est refusée lorsque l'appartement ou les chambres entrent dans une catégorie où sévit la pénurie.
En cas de refus d'autorisation, il y a possibilité de recours auprès d'une commission de recours dans un délai de dix jours. Ce décret est valable jusqu'au 31 décembre 1964. Il va sans dire qu'il devra être prorogé si la situation actuelle du marché du logement ne s'est pas améliorée jusque-là.

2. *Etudiants.* — D'aucuns, mal informés, prétendent que l'application de ce décret se fera au détriment du logement des étudiants. Ce n'est pas exact. A ce jour, sur 367 demandes d'autorisation présentées à l'Office cantonal du logement, il n'y a eu que 49 refus qui, autant qu'on le sache, ne se rapportaient pas à des projets de location à des étudiants. Car ceux qui veulent supprimer des logements normaux pour les transformer en meublés visent en général des possibilités de location plus avantageuses pour eux.
Enfin, si l'on se trouve devant l'alternative: famille sédentaire ou étudiant, il n'y a, semble-t-il, pas à hésiter. Le logement des étudiants est nécessaire, mais il ne doit pas se faire au détriment d'autres catégories de la population. Les milieux universitaires qui se préoccupent de trouver des chambres pour les étudiants sont du même avis. Et les pouvoirs publics sont prêts à les aider en prenant des mesures appropriées.

3. Pour tenter de combattre les hausses abusives de loyers du marché libre, on a examiné si certaines de ces hausses ne peuvent pas être assimilées au *délit d'usure* réprimé par l'article 157 du Code pénal suisse. Plusieurs cas de ce genre ont été examinés ces derniers mois. Six d'entre eux ont été transmis au juge pénal et plusieurs autres font l'objet d'enquêtes.

4. *Le logement de la main-d'œuvre étrangère* est aussi, depuis quelques années, l'objet des préoccupations constantes des pouvoirs publics. De nombreux appels ont été adressés aux entreprises employant cette main-d'œuvre afin qu'elles règlent les conditions qui ne désavantagent pas la population sédentaire. Des contrôles ont été effectués et des avertissements donnés. Les gérants d'immeubles ont été invités à ne pas louer à de la main-d'œuvre étrangère des locaux qui seraient nécessaires à des familles du pays. Des normes ont été établies pour réglementer les conditions de location de chambres meublées aux travailleurs étrangers.

La seule possibilité de loger cette main-d'œuvre sans que ce soit au détriment de la population indigène est de construire des locaux d'habitation supplémentaires. Nombre d'entreprises l'ont fait, mais d'autres se sont abstenues de toute détermination dans ce sens ou de façon insuffisante au regard de l'effectif des travailleurs qu'elles occupent. Les autorités tant fédérales que cantonales et communales suivent ce problème de près.

5. Le Grand Conseil, dans un décret du 5 décembre 1962 prévoit que, dans les communes où sévit la pénurie de logements, *la démolition de maisons d'habitation* est soumise à une autorisation de l'Office cantonal du logement, de même que la transformation ou l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation.

## 2. *GENÈVE*

*Les origines de la législation actuelle*

Au cours des années précédant la seconde guerre mondiale, plusieurs milliers d'appartements étaient inoccupés, même si un certain nombre parmi ceux-ci devaient être considérés comme insalubres. Il s'agissait d'une des conséquences de la crise économique des années trente. Cette situation de crise en sens inverse par rapport à aujourd'hui mettait de nombreux propriétaires d'immeubles dans une situation très difficile et décourageait à la longue les investissements immobiliers.

Pendant les années de guerre, la situation s'est progressivement transformée, si bien qu'en relativement peu de temps plus aucun logement habitable n'était disponible, alors que l'activité dans le bâtiment était fortement entravée par un manque prononcé des principaux matériaux de construction.

En même temps s'amorçait un développement démographique difficilement prévisible, compte tenu des perspectives limitées qu'offrait alors Genève sur le plan économique et industriel et de son éloignement par rapport aux autres cantons.

Les possibilités de logements conditionnent tout développement harmonieux de la vie économique, industrielle et sociale, de sorte qu'il devient évident que les pouvoirs publics, se rendant compte du danger du laisser-faire, devaient intervenir dans le domaine de la construction immobilière.

Or, dans le cadre d'une économie libérale, ils ne disposent que de moyens relativement limités et plus ou moins directs, ce qui suppose la collaboration de tous les milieux privés intéressés, dans le but de promulguer une législation adéquate.

*Premiers efforts de l'après-guerre*

Dès les années 1945-1946, la construction de logements à loyer modéré fut entreprise avec l'aide de la Confédération et des cantons, par le moyen de subventions à la construction.

C'est ainsi qu'à Genève, 2560 logements purent être mis à la disposition de la population à des prix de location variant entre *320 fr.* et *500 fr.* la pièce par année.[1]

Parallèlement, le canton de Genève a encouragé la construction de logements par son arrêté législatif du 9 novembre 1946 – il s'agit donc là des premières mesures purement genevoises – en accordant aux constructeurs d'immeubles privés de larges exonérations fiscales pour une période de vingt ans.

Ces dispositions aboutirent à la construction de plus de 3500 appartements.

Le peuple suisse ayant refusé de prolonger les effets de la législation fédérale avec subventionnement au-delà de l'année 1949, les autorités genevoises se virent placées devant la tâche redoutable de continuer la construction de logements à loyer modeste par leurs seules ressources. Ainsi, plusieurs centaines de logements pour les classes les plus déshéritées de la population furent construits à des loyers inférieurs à *350 fr.* la pièce par année.

La ville de Genève, à son tour, a mis sur le marché plusieurs centaines d'appartements destinés à de plus larges milieux de la population.

Cependant, toutes ces réalisations se révélèrent insuffisantes face à un accroissement démographique de plus en plus considérable. En vingt-quatre ans, de 1938 à fin 1962, la population résidente s'est accrue de 102 000 unités environ, ce qui représente le volume d'une grande ville, avec tous les équipements techniques et sociaux qu'elle suppose. La cadence d'augmentation fut donc de 4250 personnes en moyenne par an, mais, en 1962, elle atteignait le chiffre impressionnant de 12 259 unités.

*Première loi Dupont*

Une action de plus grande envergure devait être lancée au moyen de la loi du 2 avril 1955, dite première loi Dupont – l'actuel président du Département des finances et contributions — loi qui autorisait l'Etat de Genève à accorder aux constructeurs, sous la forme de crédits de construction et de prêts hypothécaires, une somme globale de *30 millions de francs* au taux d'intérêt extrêmement favorable de 2,75%. Les prêts étaient accordés à raison de 80 à 85% du prix de revient total des immeubles, proportions portées à 100% en faveur des communes ou autres établissements de droit public. Les constructeurs purent également bénéficier d'exemptions fiscales.

Cette loi permit la mise à disposition de 840 logements actuellement tous loués à un prix moyen inférieur à *380 fr.* la pièce par an.

*Deuxième loi Dupont*

En 1957, la deuxième loi Dupont fut promulguée, autorisant le Conseil d'Etat à se porter caution simple sur les prêts hypothécaires d'un montant global de *70 millions,* montant qui fut successivement porté à *150, 220, 400* et finalement *600 millions de francs.*

Tandis que l'Etat de Genève, dans le cadre de la première loi de 1955, mettait des capitaux à la disposition des constructeurs, la deuxième loi de 1957 institue une garantie offerte par les pouvoirs publics aux prêteurs hypothécaires s'ils financent ces constructions d'habitations à loyer modéré à raison de 80, 95, voire même 100%[1] au moyen d'une hypothèque en premier rang au taux d'intérêt de 3,75% (4% en 1964).

Ce cautionnement simple a donc pour effet d'obtenir des hypothèques plus importantes, puisque, dans un cas normal sans intervention de l'Etat, elles ne sont données qu'à raison d'environ 60 à 65% au maximum.

De plus, des subventions annuelles au taux actuel de 2 à 2,5% calculées sur les montants garantis sont payées chaque année pendant un délai de vingt ans aux propriétaires d'immeubles, afin d'abaisser considérablement la charge d'intérêts afférente aux hypothèques, ce qui permet de réduire très sensiblement les prix des loyers.

Il s'agit donc de subventions à l'exploitation et non plus à la construction d'HLM.

A toutes ces prestations de l'Etat, s'ajoutent encore des exonérations fiscales, également pendant une durée de vingt ans, dont peuvent bénéficier, non seulement les propriétaires juridiques des immeubles, mais encore les créanciers hypothécaires et chirographaires,[2] alors que les actionnaires ou porteurs de parts sont également exonérés sur tous les impôts cantonaux et communaux résultant de l'exploitation des immeubles, ainsi que la fortune ou le capital que représentent les investissements opérés.

Le fait que les milieux privés ne s'intéressent à coopérer avec les pouvoirs publics qu'à la condition que les capitaux propres investis par eux dans de tels immeubles aient un rendement satisfaisant a été la justification essentielle de cette législation.

D'autre part, le Gouvernement genevois peut décider une augmentation des loyers pour que le propriétaire d'immeubles puisse faire face à une augmentation éventuelle du taux des intérêts hypothécaires ou des charges d'entretien des immeubles pouvant survenir au cours de la période de vingt ans.

Comme le nombre des requêtes dépasse sensiblement les possibilités financières, le Conseil d'Etat ne retient que

[1] Il faut rappeler qu'à Genève, la cuisine est comptée comme une pièce.

[1] Pour les corporations ou établissements de droit public.

[2] C'est-à-dire les créanciers en possession d'une pièce écrite attestant la dette.

les projets les mieux étudiés et dont les travaux pourront être entrepris rapidement.
Il est évident que l'on ne saurait préconiser la construction de logements en faisant abstraction de ce que l'on peut appeler le prolongement du logis, c'est-à-dire de magasins, locaux à destination sociale, des garderies d'enfants par exemple, locaux artisanaux, de réunions, etc. Il n'est point besoin d'insister sur le fait que les subventions cantonales profitent exclusivement aux logements. Les prix des loyers varient entre *400 fr.* et *550 fr.* la pièce par an.

*Troisième loi Dupont*
Une troisième loi Dupont fut enfin promulguée en date du 24 février 1961. Elle est semblable, quant à son application pratique, à la deuxième loi qui vient d'être évoquée, pour ce qui concerne le régime des exonérations fiscales. Toutefois, le cautionnement simple est réduit à une marge de 20, 35 ou 40% du prix de revient total des constructions, alors que les hypothèques en premier rang de 60% ne sont plus cautionnées.
Pratiquement donc, les possibilités de financement sont les mêmes, bien que les garanties de l'Etat soient sensiblement restreintes.
En outre, cette troisième loi ne prévoit plus de subvention, si bien que les prix des loyers varient entre *750 fr.* et *800 fr.* la pièce par an, ce qui est encore sensiblement inférieur aux premiers prix de location que l'on peut espérer atteindre dans l'économie privée sans l'intervention des pouvoirs publics.
Les sommes prévues en matière de cautionnement simple sont limitées à *75 millions de francs* ce qui représente une valeur globale de construction d'environ *300 à 350 millions de francs.*
En résumé, les subventions de la deuxième législation HLM représenteront finalement une charge annuelle totale de *8 à 10 millions de francs* pendant vingt ans qui est couverte par les impôts perçus par l'Etat.

*Surveillance de la gestion*
Cet effort de la collectivité en faveur de la classe moyenne de la population est intimement lié à un contrôle sévère des conditions de location pour ce qui concerne les revenus des locataires aussi bien que le degré d'occupation des logements.
En outre, en vue de combattre tout abus des propriétaires au moment de la vente des immeubles HLM à des tiers, les états locatifs des immeubles sont protégés par l'inscription de restrictions de droit public au Registre foncier, opposables en tout temps à n'importe quel acquéreur.
En d'autres termes, la protection des états locatifs donne une garantie quasi absolue aux locataires sous peine de très fortes sanctions qui seraient prononcées à l'égard des propriétaires en cas d'abus.
Les locataires soumis à une limitation des revenus sont obligés, à leur tour, de payer des indemnités à l'Etat de Genève[1] pour le cas où ils dépasseraient lesdites limites de revenus fixées actuellement à *13 000 fr.* par couple plus *1100 fr.* par charge de famille avec une marge de tolérance de 25% en cours de bail. Ces barèmes sont d'ailleurs fonction de l'indice suisse des prix à la consommation.
Si l'Etat de Genève prend le risque de se porter caution simple sur des sommes aussi considérables, il doit également être certain que l'exploitation de la totalité des immeubles HLM soit telle que cette garantie ne soit jamais mise en danger, ce qui exige une vérification approfondie, individuelle et préalable de la totalité des plans financiers présentés.
En outre, pendant la durée de vingt ans, les propriétaires sont obligés de soumettre chaque année les bilans, comptes d'exploitation et comptes de pertes et profits, documents qui font l'objet d'un contrôle systématique. Il s'agit donc d'une surveillance efficace de la gérance financière des HLM.
Sur le plan de la technique de construction, certaines méthodes de préfabrication ont été appliquées dans ce cadre afin d'accélérer au maximum la construction de logements dans des conditions financières plus favorables, car le seul moyen réellement efficace pour lutter contre la pénurie de logements ne saurait résider que dans leur production aussi massive que possible.
Si l'ensemble des milieux économiques ont bien voulu participer aux actions HLM du gouvernement, il faut également noter que la majorité des communes genevoises, à l'exclusion des seize plus petites, ont édifié directement de tels immeubles locatifs ou ont tout au moins favorisé les projets HLM présentés par différents groupes constructeurs.
Les autorités communales ont donc compris les avantages considérables qui en résultent à plus ou moins longue échéance, en dépit des problèmes immédiats concernant les édifices publics et l'équipement social indispensable.

*Loi sur l'expansion urbaine*
L'Etat de Genève n'a cependant pas pu se contenter de ne prendre pratiquement en charge que la construction de logements pour économiquement faibles et de favoriser l'action HLM
En effet, le manque persistant de logements a engendré certains abus, alors que la hausse continuelle des coûts de construction aboutit à des prix de loyers qui dépassent nettement la capacité financière moyenne de la population salariée.

*(Suite en page 32)*

[1] Ces indemnités atteignent 15 à 40% du montant de dépassement attesté par l'autorité fiscale.

# Le problème du logement

*(Suite de la page 23)*



Aussi, les autorités se sont-elles vues contraintes d'intervenir dans le cadre de la loi sur l'expansion de l'agglomération urbaine genevoise, du 29 juin 1957, qui concerne plus particulièrement la troisième zone d'expansion en périphérie immédiate de la ville.
Dans cette zone, les autorisations de construire ne sont délivrées que si les constructeurs respectent les conditions principales suivantes:

1. Rendement brut maximum 6,6%.
2. Prix de loyer à la pièce ne dépassant pas 1000 fr. l'an.
3. Blocage des loyers pendant dix ans.

sans parler de la vérification plus approfondie des plans techniques.
Si la majorité des projets de construction de logements, comprenant accessoirement des locaux commerciaux et des garages, sont soumis à cette législation, il faut reconnaître qu'il devient de plus en plus difficile de respecter le prix de loyer à la pièce de 1000 fr. par an.

*Loi sur les logements à loyer réduit*
Une nouvelle loi a été votée par le Grand Conseil les 7 et 8 février 1964. Elle autorise le Conseil d'Etat à octroyer des exemptions fiscales en vue d'encourager la construction de logements à loyer réduit.
Le principe de cet acte législatif est d'accorder des exonérations aux propriétaires des immeubles entièrement neufs qui mettent en location à un prix réduit d'un tiers un certain nombre de logements. Leurs loyers entiers devraient représenter au total un tiers au moins de l'état locatif.

*Construction par l'entremise de fondations*
Enfin, l'Etat a créé des fondations de droit privé, mais qui sont néanmoins de véritables organes d'exécution chargés directement de l'édification de logements.
Citons le complexe immobilier de la Fondation Cité Nouvelle à Onex, comprenant 774 logements habités représentant la première étape, avec un centre d'alimentation générale et plusieurs petits commerces.
Une école primaire de 16 classes et un centre médico-pédagogique et d'hygiène sociale sont en voie d'achèvement et se trouvent à côté des immeubles locatifs.
Une seconde étape de construction comprenant 1336 logements et 2 centres commerciaux et artisanaux a commencé au printemps 1963. Il est à noter que 2 des 10 blocs locatifs ou tours sont construits en vertu de l'arrêté fédéral de 1958. Il s'agit de la première opération à Genève dans ce cadre.
Deux autres fondations, soit la Fondation Hogarlan au Petit-Lancy et la Fondation du boulevard Carl-Vogt s'occupent de l'édification et de l'exploitation de 1000 logements environ.
Le but de ces fondations est d'édifier des logements HLM et de les céder au prix coûtant à des institutions d'utilité publique ou des fonds de prévoyance et caisses de retraite.

*Commission de coordination*
Au cours de l'année 1962 fut créée la Commission de coordination qui groupe les représentants des syndicats patronaux et ouvriers, de la Chambre de commerce, des associations d'employés et de l'Etat. Elle est présidée par M. François Peyrot, conseiller d'Etat chargé du Département des travaux publics, et comprend un architecte délégué par la Commission d'urbanisme.
Cette Commission consultative s'occupe de la première étape des opérations de construction de logements, préconisées par le gouvernement, et qui ont pour but de combler en quatre ans le manque de logements.
Elle étudiera le choix des projets de la seconde étape et, de façon générale, les prolongements sociaux et techniques en découlant, de même que les problèmes de la main-d'œuvre, du financement et de la surveillance des chantiers.
Toutes ces mesures, sommairement exposées, visent un assainissement du marché du logement dans l'intérêt même de l'ensemble de la population et de la paix sociale. Elles ont donc, par définition, un caractère temporaire. Il est évident qu'elles ne représentent qu'un effort indispensable et socialement justifié des autorités genevoises qui ont édicté des législations dont l'importance est inégalée jusqu'alors en Suisse. Mais il est non moins vrai que le problème du logement, dans son ensemble, doit être repensé sur la base d'une collaboration intercantonale et fédérale, que nous souhaitons aussi fructueuse qu'efficace.

**Logements construits ou en construction, selon les trois lois Dupont**
*(Situation au 31 décembre 1963)*

| | Logements | |
|---|---|---|
| | Habités | En construction |
| 1. *Loi du 2 avril 1955* (chiffre définitif) | 840 | — |
| 2. *Loi du 25 janvier 1957* (résultat intermédiaire) | 6315 | 4640 |
| 3. *Loi du 24 février 1961* | 1479 | 324 |
| Total | 8634 | 4964 |

*Nombre total des logements occupés ou en construction:* 13 598

*Remarque.* – Les chiffres ci-dessus ne reflètent qu'imparfaitement le résultat réel de ces législations, car plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés de surfaces commerciales, artisanales ou à destination sociale ont été mis à disposition en plus des logements, de même que plusieurs centaines de chambres individuelles.

### 3. *DÉCISIONS ET RECOMMANDATIONS FÉDÉRALES RÉCENTES*

Ces derniers temps le problème du logement a été plusieurs fois évoqué sur le plan fédéral.

Nous ne nous arrêterons pas sur la question du *contrôle et de la surveillance des loyers,* pour la raison que nous avons exposée dans l'introduction.

La *propriété par étage* est un aspect partiel du problème du logement. L'existence ou l'inexistence de la propriété par étage ne modifiera pas profondément les données générales. Nous ne lui consacrons donc que quelques lignes. La propriété par étage semble, à première vue, être une solution excellente d'accéder à la propriété pour les personnes dotées de moyens plus modestes que les acquéreurs de villa. On sauvegarde ainsi le principe des constructions collectives qui nécessitent moins de terrain. Malheureusement, ce projet fait surgir plus de problèmes qu'il ne peut en résoudre. Tout d'abord, la vente d'appartements peut faire l'objet de fructueuses spéculations, les exemples ne manquent pas. Ce n'est donc pas forcément une manière économique de devenir propriétaire. Le problème le plus grave nous semble cependant être celui du renouvellement immobilier du quartier, c'est-à-dire du remplacement des maisons ayant atteint l'âge de la destruction. Comment arriver à mettre d'accord tous les nombreux propriétaires d'un quartier, quand c'est déjà si difficile aujourd'hui avec un seul propriétaire par maison? Il est devenu inévitable, dans une ville moderne, de prévoir la construction ou, du moins, la conception d'ensemble de tout un quartier à la fois. Tant que les deux problèmes de la spéculation et de la rénovation des quartiers n'ont pas été résolus, la propriété par étage ne peut venir que compliquer une situation déjà embrouillée.

Les mesures conjoncturelles, baptisées du terme de *lutte contre le renchérissement,* que la Confédération a prises au cours de 1964, sont malheureusement très ambiguës. Personne ne disconvient qu'il était nécessaire de choisir une nouvelle politique plus adéquate à la situation économique. Cependant, pour nous borner au domaine du logement, qui n'est pas le seul concerné, il nous paraît que l'on a voulu chercher un compromis entre une planification aujourd'hui impossible, puisque les instruments (statistiques, organismes techniques, personnel informé, cadre institutionnel suffisamment souple et efficace) font défaut, et un libéralisme anarchique. Les textes qui ont découlé de cet abâtardissement très helvétique n'étaient pas suffisants pour permettre de distinguer l'ivraie du bon grain, c'est-à-dire les secteurs à encourager et ceux à freiner. Tout le monde, ou presque, ayant été mis sur le même pied, la construction de logements a souffert, non pas tant des mesures la concernant nommément que des restrictions de crédit. Les constructions à caractère social ne trouvent souvent plus les fonds nécessaires, ce qui, nous osons le croire, n'était pas le but recherché!

Donc, sur ce point, la politique économique fédérale ne répond pas à notre désir d'une économie de croissance mûrement pensée et correctement orientée. Les décrets de 1964 sont de caractère conjoncturel et ne portent pas ou très peu remède aux maux que nous déplorons dans le domaine du logement et de la construction.

Un texte beaucoup plus positif nous paraît être le récent *rapport de la Commission fédérale pour la construction de logements*[1].

Outre des recommandations sur la question du contrôle des loyers, les conclusions de ce rapport insistent sur l'encouragement à la construction d'habitations à caractère social. La Confédération avait déjà mis sur pied une législation en cette matière; les deux paragraphes précédents y font allusion. Il est heureux de voir que les autorités fédérales vont poursuivre cet effort, mais il serait alors nécessaire d'assouplir les règlements d'exécution qui ont souvent empêché d'utiliser les capitaux à disposition.

Un point intéressant est abordé, celui du versement d'allocations de loyer aux ménages dont le revenu est insuffisant. Cette mesure mérite une étude approfondie et pourrait certainement contribuer à alléger le fardeau financier du logement pour certaines familles.

Un autre aspect positif est l'importance accordée à l'aménagement régional. Cependant, on ne peut retenir un mouvement d'inquiétude à voir revenir si souvent ce sujet «tarte à la crème». Il nous paraît être parfois utilisé comme une recette magique dont on se garde bien de préciser les ingrédients. Or une politique d'aménagement régional suppose des choix très importants tant sur le problème des besoins sociaux à satisfaire en priorité que du statut du sol ou du statut des branches économiques. Le recours au terme d'aménagement régional ne doit pas avoir pour conséquence d'escamoter les problèmes fondamentaux.

En septembre et en octobre 1964, les Chambres fédérales ont discuté de deux projets présentés par le Conseil fédéral à la suite du rapport que nous venons d'évoquer. L'arrêté fédéral sur l'encouragement à la construction de logements sociaux a été accepté sans opposition. Il s'agit de verser les intérêts du capital investi jusqu'à un maximum de $^2/_3$ % des investissements. Cette mesure est surtout destinée aux familles ayant des enfants mineurs.

Ces dispositions sont les bienvenues, mais elles sont loin de résoudre l'ensemble du problème qui ne se résume pas en une simple question d'intérêts à payer.

Le débat sur l'assouplissement et la disparition prochaine du contrôle et de la surveillance des loyers a permis à

[1] «Le marché locatif et la politique en matière de logements», 72e supplément de *La Vie économique,* Berne, 1963.

certains conseillers de réclamer l'extension de la surveillance des loyers à tous les bâtiments, quelle que soit leur date de construction. Cette proposition a été rejetée et le projet gouvernemental, qui prévoit le maintien du contrôle dans les seules grandes villes de plus de 100 000 habitants et la suppression prochaine de toute surveillance dans les autres communes suisses, a été accepté.

Souhaitons que la question du logement soit bientôt remise en chantier sur des bases plus larges et plus constructives.

**Propositions pour une politique du logement**

Nous partons de trois principes:

Nous n'envisageons, dans ce paragraphe, que le problème quantitatif, c'est-à-dire la mise à disposition des usagers d'un nombre suffisant d'appartements ou de maisons à des prix abordables pour chacun.

Nous estimons plus juste et plus conforme à la situation actuelle de l'homme de partir non d'une économie de marché, dont les conditions ne sont quasiment jamais réalisées, mais d'une économie des besoins.

Un logement décent est un besoin primordial pour l'homme, surtout dans nos conditions de vie actuelles. C'est pourquoi le droit au logement, pour nous, prime le droit de propriété privée – ces deux droits étant d'ailleurs le plus souvent compatibles – et le profit exagéré [1].

*Le plan*

Il n'y a pas de solution à un problème dont les données sont mal connues. Il n'est pas non plus question – l'avant-propos l'a souligné – de rester fataliste et passif devant les rouages de l'économie, qui sont des mécanismes que l'homme doit pouvoir contrôler. Connaître et maîtriser les phénomènes économiques sont des impératifs de notre temps.

Dans le domaine du logement, comme dans toutes les activités humaines, qu'il s'agisse de préparer des examens ou de lancer une nouvelle espèce de savon sur le marché, il faut un plan d'action. La planification qui peut prendre des aspects très variés suivant les pays et les époques n'est pas synonyme d'étatisation ou de nationalisation. Elle se rapproche beaucoup plus du terme de programme. Quelle est l'entreprise qui peut se permettre de produire sans programme? Nous préconisons donc un programme général pour l'habitation.

Le plan concernant le logement devra bien sûr s'insérer dans les plans de développement généraux, aux niveaux fédéral, cantonal et local. En particulier, le logement doit être intégré dans les plans d'aménagement régional et d'urbanisme et plus particulièrement dans les plans définissant l'utilisation du sol.

Il s'agit tout d'abord de connaître exactement la situation actuelle et les besoins, actuels ou futurs.

Un certain nombre de facteurs sont à déterminer, le plus précisément possible: le nombre d'habitants, le nombre de logements, le nombre de pièces par logement, le nombre de personnes par logement, le nombre de ménages, la répartition par âge, par sexe et par état-civil de la population. Ces données sont partiellement à disposition depuis 1920, mais le premier recensement fédéral du logement, complet pour toutes les communes, date de 1960.

Enfin, une étude spéciale se révèle nécessaire dans certains domaines. Il s'agit de connaître, d'une part, l'état de confort et l'âge de chaque bâtiment et, d'autre part, la répartition de la population par classe de pouvoir d'achat.

Après l'étude de la situation actuelle vient le calcul des besoins. Il doit comporter des hypothèses sociologiques: l'évolution des désirs des usagers et de leur genre de vie; des hypothèses démographiques sur les taux futurs de natalité, de mortalité et de nuptialité, sur l'évolution de la fécondité chez la femme; des hypothèses économiques sur le développement des diverses branches d'activité et leur influence sur les mouvements de population.

Enfin, sur la base de cette étude technique, les autorités, les parlements cantonaux et les citoyens prennent un certain nombre de décisions de principe. C'est en vue de ces décisions politiques que nous formulons nos suggestions. Illustrons notre pensée par un exemple:

[1] Dans une lettre qui nous est adressée, la Chambre genevoise immobilière écrit: «Vous ne nous en voudrez pas d'aborder un aspect de la question qui nous paraît essentiel. Lorsque l'on parle du droit au logement comme étant celui de chacun de disposer d'un appartement correspondant quant à ses dimensions aux désirs de chaque famille, quant à son agrément aux normes optimales du confort moderne et quant à son prix à la capacité financière du locataire, on est tenté d'oublier d'analyser un facteur déterminant, qui est le locataire lui-même considéré dans l'évolution générale du mode d'existence telle que nous avons pu la suivre depuis une dizaine d'années.
» Nous ne connaissons personne qui songe à regretter l'amélioration constante du niveau de vie de la population, mais on oublie généralement d'en tirer objectivement les conclusions logiques lorsqu'on aborde la crise du logement. En effet, si le nombre moyen d'habitants par appartement et le pourcentage du revenu familial affecté au loyer étaient les mêmes qu'à la veille de la dernière guerre mondiale, il est évident – et nous ne sommes pas les seuls à le constater – que le problème du logement serait depuis longtemps résolu. Tel n'est cependant pas le cas et une majorité importante de locataires, soit ceux qui habitent des appartements à loyers bloqués, consacrent une part toujours plus faible de leurs ressources à leur logis, qu'ils souhaitent simultanément plus spacieux et confortable. Les loisirs, pour ne citer que ce poste, revêtent par contre une place toujours plus grande dans les budgets familiaux et l'on assiste en fait au phénomène suivant: c'est au besoin essentiel, le logement, que l'on s'habitue peu à peu à réserver la partie la moins importante de son revenu.
» Cette situation ne susciterait aucune réaction de notre part si, tirant les conclusions logiques des faits, les milieux publics et privés intéressés – nous entendons là aussi bien les autorités, les hommes politiques que les porte-parole des locataires – reconnaissaient que le droit au logement tel qu'il est aujourd'hui proclamé par certains avait pour corollaire un devoir de la collectivité tout entière. Au lieu de cela, c'est très souvent les propriétaires que l'on met en cause et auxquels on demande d'assumer seuls une responsabilité et une charge qui découlent d'une transformation fondamentale des structures sociales et du genre de vie. Il serait trop long d'analyser ou seulement d'esquisser ici les causes du déséquilibre entre les salaires et les loyers des constructions récentes, ou les solutions trouvées à l'étranger et dans les cantons comme Bâle-Ville qui connaît depuis plusieurs années un régime d'allocations-loyer. Nous sommes cependant convaincus que seul un échange de vues très ouvert entre tous les partenaires économiques et sociaux permettra de placer le problème du logement à son juste niveau.»

celui de la part du revenu qui devrait être consacrée au logement.

Jusqu'ici la question a été réglée de deux manières: ou bien le propriétaire décrète ses loyers uniquement en fonction du gain qu'il veut en retirer et du coût de la construction, ou bien, dans certains cas de logements subventionnés, l'Etat ou la Confédération ont posé le principe selon lequel le loyer doit être égal au sixième ou au septième du salaire.

Il nous paraît également souhaitable d'établir une relation équitable entre le revenu familial et le loyer. Ce qui nous semble, en revanche, discutable, c'est la légèreté avec laquelle on a avancé que telle ou telle proportion était juste. Pourquoi le 15% est-il plus juste que le 10, 12, 20 ou 22%? Il n'est pas possible de se fier à l'indice suisse des prix à la consommation, car l'échantillon des comptabilités de ménage est beaucoup trop réduit. Il nous semble donc indispensable de reconsidérer entièrement la question et de savoir tout d'abord quelle est la part du revenu actuellement consacrée au logement dans les diverses villes du pays par les diverses catégories socio-professionnelles. A notre connaissance, cette étude n'a été faite sérieusement que par le bureau cantonal de statistique de Zurich, sur le cas de Dietikon [1]. On y remarque que *plus le ménage a un revenu faible, plus la part qu'il en consacre pour payer son loyer est élevée,* ce qui est le type d'une situation inéquitable.

D'autre part, certains auteurs estiment que la part du revenu qui sera, dans le futur, consacrée au logement va augmenter. Nous pensons que c'est une idée hasardeuse qui doit être examinée à la lumière d'une étude de motivation. Sans vouloir l'affirmer en l'absence d'une telle étude, il nous semble que l'avis contraire est plus conforme à l'évolution des mœurs en Suisse; les loisirs ont tendance à y prendre une part de plus en plus grande dans les dépenses. Dans ce domaine, il faut bien entendu distinguer la tendance probable et la tendance souhaitable, selon le point de vue de l'observateur.

De toute manière, la mise sur pied d'un plan du logement pour chaque ville suisse doit faire l'objet d'une étude qui utilise diverses méthodes et des chercheurs de plusieurs disciplines. Elle ne peut pas être uniquement confiée à une commission d'experts. C'est un travail d'au moins deux ans, d'un coût de plusieurs centaines de milliers de francs et qui doit être accompli soit par le Bureau fédéral du logement, soit par un ou des bureaux d'étude, privés ou créés pour le besoin, en étroite collaboration avec les offices cantonaux ou communaux intéressés. Un tel plan ne peut pas être laissé aux mains d'un seul individu ou de gens qui ne s'en occupent qu'à temps partiel. C'est un labeur technique de longue haleine [2].

Une telle étude donne les bases nécessaires à un véritable plan d'action. A l'aide de ces chiffres, il est possible de dire le nombre de logements de chaque type nécessaire chaque année et quel doit être le loyer de chacun d'eux, si les citoyens et les autorités veulent, comme nous l'espérons, que chacun soit logé conformément à ses besoins.

Parallèlement, une échelle de normes est établie qui indique, en fonction de la région, du nombre de pièces nécessaires et du revenu total du ménage, la part de ce revenu qui peut être consacrée au logement et par conséquent le prix du loyer.

Nous n'oublions pas qu'il faut couvrir les frais de la construction et assurer un rendement convenable au capital investi. C'est ce qui pose le problème de la péréquation qui sera évoquée ailleurs.

Ces normes ne tiennent pas encore compte des autres caractéristiques du logement (confort, dimensions, insonorisation, etc.), dont il sera question plus loin (chap. III).

*Le problème du sol*

Dans les causes de la crise, nous l'avons vu, le problème du prix des terrains a été posé brièvement. Il est nécessaire d'y revenir pour examiner les solutions possibles. A l'heure actuelle, il n'y a pas de solution unique qui permette de résoudre toutes les contradictions de notre système d'utilisation du sol. Dans tous les pays d'Europe occidentale, que ce soit en Scandinavie, aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne, en Italie ou en France, le problème est tourné et retourné sous tous ses aspects. Finalement, on retrouve toujours les mêmes remèdes, mais mélangés ou présentés un peu différemment. En Suisse, on parle aujourd'hui de reviser le droit foncier et d'introduire des zones agricoles. Ce serait un pas énorme, mais du point de vue de l'agriculture surtout. Les autres questions resteraient encore à résoudre.

La première est celle du *prix des terrains.* On peut choisir la voie de l'imposition des gains immobiliers, ce qui est fréquent en Suisse. L'imposition de plus en plus forte du terrain classé en zone à bâtir, s'il n'est pas effectivement bâti, a été introduite, pour un temps, en Allemagne fédérale.

*(A suivre.)*

[1] «Statistische Berichte des Kantons Zürich», 1960, p. 21 sq.

[2] Voir *Nations Unies* «Techniques d'enquêter sur la situation nationale du logement et méthodes d'évaluation des besoins de logement actuels et futurs», Genève 1962. ST/ECE/ADU/6.