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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 51 (1978)

Heft: 6

Artikel: Besoins régionaux de logements en Suisse : extrait du Bulletin du logement N 4

Autor: Triner, Hugo

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-128100

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: 12.07.2025

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

Besoins régionaux de logements en Suisse

Extrait du Bulletin du logement N° 4

Edité par l'Office fédéral du logement
3000 Berne 15, case postale 38

Novembre 1977 / avril 1978

Avertissement
Les personnes désirant obtenir de plus amples informations que celles contenues dans ce résumé peuvent obtenir le texte complet en allemand auprès de l'Office central du matériel et des imprimés, 3000 Berne (N° de commande 725.004 d).

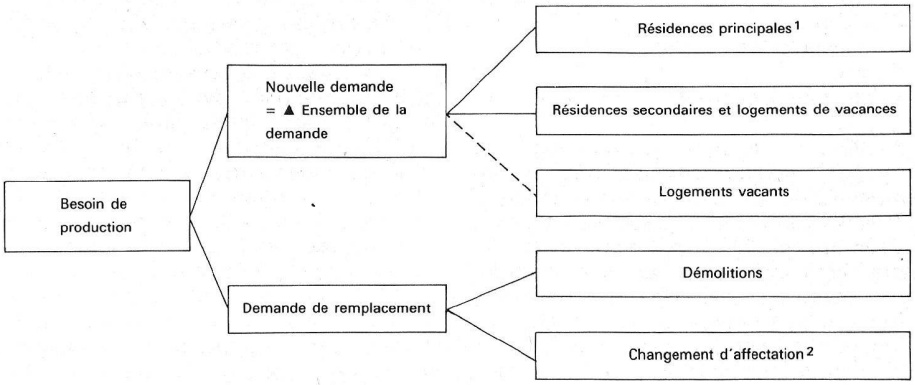
Estimation régionale du besoin de logements en Suisse jusqu'en 1990 Instrument permettant de sélectionner les demandes de subvention pour la construction de logements en fonction du besoin (appelé ci-après instrumentarium)

Introduction
Le marché des logements offre en Suisse, selon les régions, une image très variée. Dans certaines régions, une forte surabondance en logements règne, dans d'autres, la pénurie de logements se fait sentir. Tandis que certaines régions subirent une évolution galopante de la demande et de l'activité de la construction, d'autres régions stagnèrent. La composition de l'effectif des logements, d'après la qualité ou le prix, présente également du point de vue régional de fortes différences. Ces contradictions régionales concernant l'offre et la demande de logements dévoilent un grand besoin d'information sur le développement régional du marché des logements. Les informations présentées dans le cadre de ce travail devraient combler certaines lacunes.
Cette étude vise les objectifs suivants:
- L'estimation régionale des besoins de logements en Suisse jusqu'en 1990 (= première partie).
- La création d'un instrument permettant de sélectionner les demandes de construction de logements en fonction du besoin sur le plan local et régional (= deuxième partie).

L'objet de *la première partie de l'étude consiste en un pronostic à long terme des besoins de logements*, par canton, jusqu'en 1990. Les résultats de cette étude permettront aux organes officiels de prendre des décisions concernant les mesures régionales sur la politique de construction de logements. Les entreprises de construction et les promoteurs disposeront ainsi de données pour appuyer la planification de leurs activités futures.
L'instrument permettant de sélectionner les demandes de construction de logement en fonction du besoin, *décrit dans la deuxième partie*, représente un élément de base important pour la réalisation de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LECL) qui a été promulguée le 1er janvier 1975. D'après l'article 44 de cette loi, les projets de logements subventionnés par la Confédération «doivent tenir compte des besoins de logements de la région concernée» [1]. Grâce à l'instrumentarium, qui sera développé dans cette étude, et au système d'évaluation des logements de l'Office fédéral du logement [2], les autorités sont en mesure de vérifier les demandes de subventions pour la construction de logements qui entrent dans le cadre de la loi. Le système d'évaluation permet un jugement qualitatif des projets de construction de logements, tandis que *l'instrumentarium permet de déterminer l'urgence des besoins en nouveaux logements, ou les possibilités de location des nouveaux appartements dans une région donnée.*
La détermination de l'urgence des besoins en nouveaux logements s'effectue sur la base d'une estimation à court terme des besoins de logements de la commune ou de la région concernée. Ainsi, la deuxième partie de notre étude se détache clairement de la première, qui contient une estimation à long terme des besoins en logements pour chaque canton. Toutefois, certains points de contact apparaissent entre les deux parties car certaines des bases théoriques et les résultats de l'estimation régionale des besoins en logements ont servi pour la conception de l'instrumentarium.

Première partie: Estimation régionale des besoins de logements en Suisse jusqu'en 1990

1. Concept
L'analyse et le pronostic du développement de la demande de logements, régionale et globale, jusqu'en 1990 (= ensemble de la demande) représente l'objet de notre examen, ainsi que l'évaluation anticipée de *la production probable de logements pour les années 1976 – 1990 (= besoin de production).*
Nous pronostiquons le *nombre d'appartements*, qui vont être demandés ou produits, sur la base de l'évolution de la population, du revenu et des loyers. Contrairement aux pronostics normatifs, notre estimation a lieu indépendamment des objectifs sociaux et de la politique des logements sur la couverture en besoins de logements.
Le pronostic repose sur un *modèle de composantes* qui comprend les parties suivantes:



[1] Loi, art. 44, cf. feuille fédérale 1973, p. 736.
[2] Cf. Aellen, Keller, Meyer, Wiegand, Système d'évaluation des logements (Wohnungs-Bewertungs-System, WBS), Bulletin «La construction de logements» 28 d, Berne 1975. (N'existe qu'en allemand.)

[1] La résidence principale représente le domicile légal d'un ménage.
[2] Un logement qui a changé d'affectation a été transformé en bureau ou sa situation, voire son état, ne peut plus le destiner à son utilisation première (ex.: logements situés dans des immeubles isolés, aux installations sanitaires insuffisantes).

Le besoin de production se compose de la modification de la demande totale (nouvelle demande) et de la demande de remplacement pendant la période pronostiquée. L'ensemble de la demande sera divisé en résidences principales, résidences secondaires et logements de vacances, et en logements vacants; la demande de remplacement en démolitions et changement d'affectation. *L'analyse et les pronostics des composantes particulières des besoins se feront d'abord à l'échelon national (ensemble des besoins de logements) et par la suite à l'échelon régional.*

Il s'agit d'un *pronostic conditionnel*, c'est-à-dire que les résultats de l'estimation ne sont valables qu'à condition que les prémisses, données de manière explicite et considérées comme plausibles, soient effectivement remplies. Dès que les hypothèses ne seront plus valables à cause du développement économique et social, le pronostic devra être réadapté. Cette correction s'avérera nécessaire dès que de meilleures données statistiques seront disponibles.

2. L'ensemble des besoins de logements [1]

L'analyse et le pronostic de l'ensemble du besoin en logements [2] ont été effectués selon le modèle de composantes esquissé auparavant, dans lequel l'accent a été mis sur le besoin en résidences principales qui est évidemment la comparante la plus importante. A l'avenir, l'activité de la construction de logements devrait dépendre des modifications prévues de chacune des composantes du besoin.

2.1. Analyse et pronostic des besoins de résidences principales

2.1.1. Analyse des facteurs de détermination des besoins de résidences principales

Les facteurs suivants ont servi à l'analyse de la demande de résidences principales:

- nombre et structure de la population
- revenu
- structure du besoin
- prix
- offre de logements

1. Lors de l'analyse de *l'influence des facteurs démographiques* sur *la demande de logements,* nous nous sommes concentrés sur les relations entre la structure de la population et la demande de logements car, bien entendu, un accroissement de la population mène à une hausse de la demande de logements. Les relations qui ont été constatées peuvent se résumer ainsi: [3]

— Plus une personne est âgée, plus elle cherchera son propre logement. Les mineurs n'apparaissent pour ainsi dire pas sur le marché en tant que demandeurs indépendants de logement.

— Les couples mariés jouissent presque sans exception d'un appartement particulier.

— La demande de logements des personnes divorcées ou veuves est beaucoup plus forte que celle des célibataires: en 1975, selon notre analyse, environ 82% des personnes veuves et divorcées réclamèrent un appartement, tandis que le pourcentage de célibataires âgés de 20 à 40 ans disposant d'un logement ne s'élevait qu'à 40%.

— Les femmes célibataires recherchent davantage un logement que les hommes célibataires.

— Il y a peu de différence entre les Suisses et les étrangers dans leur comportement face à la demande. La proportion de logements occupés par des étrangers mariés, veufs et divorcés est bien un peu plus faible que celle occupée par la population suisse. Cependant, les étrangers célibataires recherchent plus un logement que les célibataires suisses.

Les résultats de l'analyse mettent en évidence, qu'une modification de la structure de la population, indépendamment du reste des facteurs de détermination de la demande de logements, peut provoquer un changement de la demande de logements.

2. *Le revenu* apparaît dans notre étude, à côté du nombre et de la structure de la population, comme le plus important facteur pour la détermination de la demande de logements. L'analyse démontre que la demande de logements d'un groupe déterminé de la population a tendance à être plus forte, à mesure que son revenu s'élève. Les effets de variation de revenu diffèrent selon le niveau du logement fourni: plus le niveau du logement est bas, plus la demande de logements se fait sentir si une augmentation de revenu se produit.

3. L'augmentation des *loyers* influença peu la demande de logements pendant ces trois dernières décennies car la hausse des prix resta dans le cadre du taux général du renchérissement.

4. L'influence des *structures du besoin* se fait sentir ainsi dans notre analyse: les particuliers placés dans les mêmes conditions objectives, revenu, loyer, offre de logements, développent une demande de logements différente. Les préférences dépendent en grande partie de l'âge, de l'état civil et d'autres caractéristiques démographiques du demandeur potentiel. On peut également constater des différences à l'intérieur d'un groupe de population homogène, en ce qui concerne la demande, de sorte que la structure des besoins ne peut être expliquée que partiellement grâce aux facteurs démographiques.

5. Depuis la dernière guerre jusqu'en 1973, *l'offre de logements* n'a pu faire face à la demande galopante. Pendant cette période une pénurie de logements s'est fait sentir de manière plus ou moins prononcée sur le marché suisse, ce qui freina l'élargissement de la demande de logements.

2.1.2. Pronostic du besoin de résidences principales

Le point de départ du pronostic sur le besoin de résidences principales a été fourni par une projection de la population du Bureau fédéral de statistique (ESTA) ainsi que par un pronostic du centre pour les recherches sur l'avenir de Saint-Gall. Sur la base des estimations de l'ESTA, *la population résidente* ne s'élèvera en Suisse de fin 1975 à fin 1990 de 6,33 millions qu'à 6,34 millions d'habitants. Par contre, il faudra compter sur un déplacement visible de la structure de l'âge qui conduira à une demande plus importante de logements. Nous avons calculé que, seulement selon les modifications démographiques, le nombre de résidences principales demandées va augmenter annuellement de 13000 unités. Cette augmentation s'explique car, à la suite de la diminution des naissances, le nombre des personnes adultes, dont provient la majeure partie des demandeurs de logements, s'accroîtra fortement dans l'ensemble de la population. L'augmentation des *revenus* ne provoquera à l'avenir, en ce qui concerne le niveau des logements, que de faibles impulsions de la demande [1]. D'après nos estimations, l'augmentation du niveau de vie réel d'environ 2,5%, provoquera seulement une augmentation de la demande de logements se chiffrant à 7000 unités par année.

L'accroissement de la demande de logements prévu selon le revenu et la population, s'élevant à environ 20000 logements par année, ne sera possible que si aucun retrécissement important de l'offre n'intervient à l'avenir et que si l'augmentation des loyers (ou du coût du logement) ne dépasse pas le taux général de la hausse des prix. En considérant le faible accroissement de la population et de l'économie pronostiqué, les conditions semblent être remplies pour l'avenir.

2.2. Analyse et pronostic des besoins de résidences secondaires, d'appartements vacants et de logements de remplacement

1. En principe, *la demande de résidences secondaires et de logements de vacances* dépend des mêmes facteurs que la demande de résidences principales, c'est-à-dire de la population, du revenu, du montant du loyer, de la structure du besoin et de l'offre d'appartements. Contrairement aux résidences principales, il ne s'agit pas d'un besoin existentiel mais d'un besoin de luxe, qui ne demande à être satisfait qu'à partir d'un revenu relativement élevé. Dans notre étude, nous renonçons à une estimation

[1] Cf. la première partie de l'étude II (p. 57 et suivantes) et IV (p. 242 et suivantes)

[2] Cf. les définitions besoin — demande, p. 12 et suivantes.

[3] L'analyse de la relation entre la structure de la population et la demande de logements s'est effectuée sur la base de la méthode «headship-rate». Cf. étude p. 9 et suivantes.

[1] Cette constatation concorde également avec le *nombre de résidences principales* demandées. En ce qui concerne les dimensions et l'équipement des logements, une grande amélioration du confort est possible. De plus, l'augmentation des revenus provoque un accroissement de la demande de résidences secondaires et du besoin de remplacement.

personnelle de la demande de résidences secondaires et nous nous référons à l'évolution prospective d'Angelini[1], car depuis la publication de cette étude aucune nouvelle donnée n'a pu être obtenue, qui aurait pu mener à la sélection d'un autre pronostic.

2. *Le besoin de logements vacants* a été déterminé dans notre étude sur la base de réflexions normatives, car aucun modèle simultané concernant l'offre et la demande n'était à notre disposition. Une réserve minimale de logements vacants constitue la condition absolue pour un bon fonctionnement du marché du logement. Nos calculs nous démontrent qu'une proportion de logements vacants s'élevant à 1,5-2% de l'effectif des logements suffit pour assurer le fonctionnement du marché[2].

3. *Le besoin de remplacement* résulte de la perte de locaux habitables de l'effectif des logements sur le marché. Pendant les années 1960-1975, les ⅔ de ces pertes résultaient des démolitions et ⅓, des changements d'affectation. Nous avons pu relever dans notre analyse que la plupart de ces démolitions et de ces désaffectations ont eu lieu pour des raisons de rentabilité. A part la perte de logements conditionnée par la rentabilité, un grand nombre de logements a dû être remplacé dans le passé. Leur qualité laissait à désirer et seuls des moyens disproportionnés auraient pu les remettre en état. A la suite du vieillissement accru du parc des logements et de l'aspiration de la population à une meilleure qualité de l'habitat, une forte augmentation du besoin de remplacement est à prévoir à l'avenir.

2.3. Pronostic de la production de logements

La production probable de logements pour les années 1976-1990 se compose d'une augmentation de l'ensemble de la demande (résidences principales, résidences secondaires, logements vacants) et de la demande de remplacement pendant la période analysée (voir tableau ci-dessus).

Selon nos pronostics, 560000 logements seront produits pendant les années 1976-1990, c'est-à-dire environ 37000 logements par année. En considérant les facteurs d'incertitude qui sont inhérents au pronostic à long terme sur le besoin de logements, on peut compter avec *une production probable de 35000-40000 unités en moyenne par an.*

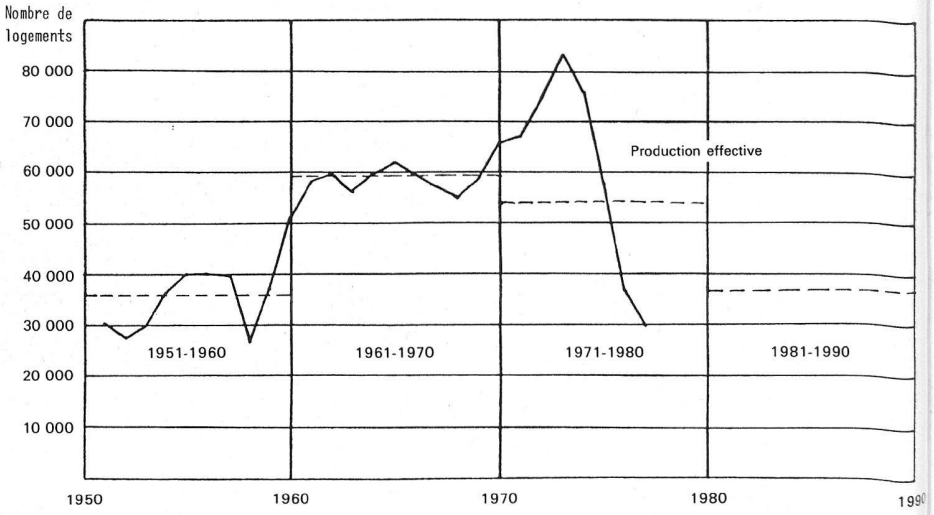
Une comparaison des chiffres de production pronostiqués avec le développement antérieur de l'activité de la construction montre que le nombre des nouveaux logements sera plus faible à l'avenir que dans les années 60, ou qu'au début des années 70 (cf. la représentation graphique ci-dessous, par contre il sera plus élevé que pendant les années de la récession, 1976/1977.

Pendant les années 1960-1970, 59479 nouveaux logements ont été construits en moyenne. Au début des années 70, la production de logements n'a pas cessé d'augmenter pour atteindre en 1973 son point culminant avec 83273 unités. Selon notre pronostic, si le nombre de logements qui sera construit à l'avenir restera bien en-dessous de la production de cette année-là, il dépassera toutefois le niveau de production des années 50 (⌀ 35987). La diminution de l'activité de la construction de logements constatée depuis 1974 devrait être en 1977 ou 1978 stationnaire car la production d'appartements, attendue pour 1977, de 30000 unités se situe déjà bien en-dessous du besoin de production annuel à long terme.

Production de logements en Suisse de 1976-1990

Demande de logements/Production	Fin 1975	Fin 1990	1976-1990 Total	par an
Résidences principales	2279000	2583000	+304000	20300
Résidences secondaires et logements de vacances	185000	320000	+135000	9000
Logements vacants	77000	52000	– 25000	–1700
Demande totale	2541000	2955000	+414000	27600
Demande de remplacement			+142000	9500
Production de logements			+556000	37100

Développement (passé et futur) de la production de logements en Suisse



3. Analyse et pronostic des besoins régionaux en logements[1]

3.1 Délimitation des régions

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, l'analyse et le pronostic des besoins en logements a été effectuée sur le plan cantonal. Nous avons dû renoncer à estimer le besoin à long terme pour les régions plus petites, car une grande partie des données statistiques qui auraient été nécessaires à une analyse détaillée du développement du marché du logement, ne sont disponibles qu'à l'échelon cantonal.

En outre, il faut remarquer que le risque d'erreurs des estimations augmente quand l'étendue de la région diminue, car les pronostics sur les migrations de populations sur un petit espace comprennent de nombreux facteurs d'incertitude. (Nous renonçons ici à approfondir le problème de la délimitation de la région et nous vous prions de vous référer à ce sujet au chapitre III de la première partie de notre étude, p. 149 et suivantes.)

3.2 Analyse et pronostic de chacune des composantes du besoin

Sur la base d'une «cross-section analyses», nous avons examiné la signification des facteurs de détermination qui apparaissent dans l'analyse globale *pour expliquer les différences régionales de la demande de logements.* Les résultats de cette analyse forment la base du pronostic du besoin régional de logements. L'analyse et le pronostic se font selon le modèle de composantes divisé en résidences principales, résidences secondaires, logements vacants et besoin de remplacement.

3.2.1. Analyse et pronostic du besoin régional en résidences principales

Il existe de fortes différences entre les cantons dans la demande de résidences principales. Une grande partie s'ex-

[1] Angelini T., Evolution prospective de la construction des logements en Suisse, Saint-Gall/Berne 1974.

[2] Pour une structure unilatérale de l'effectif des logements vacants, un nombre plus élevé de logements vacants s'avère nécessaire.

[1] Cf. première partie de l'étude III (p. 148 et suivantes) et IV (p. 266 et suivantes)

plique par le nombre variable de la population des cantons. La demande de logement étant évidemment plus élevée dans un canton très peuplé et fortement urbanisé que dans un canton peu peuplé, nous avons mis l'accent sur l'analyse des différences dans la demande qui ne dépendent pas du nombre de la population. Ces différences se reflètent dans la densité d'occupation (rapport entre le nombre d'habitants et l'effectif des logements)[1]. En 1970, il y avait de grandes différences dans la densité d'occupation: Bâle-Ville avec 2,54 avait la moins forte densité d'occupation et Obwald, avec 3,89, la plus forte; c'est-à-dire que les Bâlois demandèrent environ 50% de plus de logements que les habitants du canton d'Obwald.

1. *Les résultats de l'analyse régionale du besoin de logements* peuvent être résumés ainsi:
— Les différences régionales dans la demande de logements — indépendamment du nombre de la population — proviennent principalement des structures différentes de la population. *L'âge et la structure de l'état civil expliquent environ deux tiers des différences de la densité d'occupation des cantons.*
— *Les plus grandes différences régionales peuvent être observées parmi les demandeurs de logements célibataires.* En 1970, par exemple dans le canton de Genève, 42% des adultes célibataires cherchèrent un logement, par contre, dans le canton d'Uri seulement 12% du même groupe de population. Pour les personnes veuves et divorcées, ces différences sont bien plus faibles; la proportion de personnes disposant d'un logement vacille entre 66,7 et 79,1%. Dans le comportement des demandeurs mariés, on ne peut constater que de minimes différences régionales. Dans tous les cantons, presque chaque couple marié dispose d'un logement particulier. En ce qui concerne l'âge, les différences régionales diminuent à mesure que les personnes deviennent âgées.
— Le comportement face à la demande des célibataires, qui diffère selon les régions, *s'explique en grande partie par le degré d'urbanisation, la ligne religieuse et enfin par la structure des dimensions des logements des différents cantons.* Le niveau du revenu et du loyer contribue peu à l'explication des différences régionales face à la demande de logements. Dans les cantons romands, la demande de logements atteint, en considérant les facteurs cités ci-dessus, un volume un peu plus important que dans les autres régions suisses.
2. Le pronostic du *besoin régional de résidences principales* se fonde sur une estimation séparée de l'accroissement de la population et de la densité d'occupation. Nous avons estimé le nombre de la population des cantons sur la base d'un pronostic proportionnel: En partant d'un pronostic sur la population de l'ensemble de la Suisse du Bureau fédéral de statistique nous avons estimé le nombre de la population cantonale pour la fin 1990 sur la base d'une extrapolation des tendances du développement constatée par le passé. Nous avons calculé deux variantes, qui reposent sur différentes suppositions du rapport futur entre la population régionale et l'ensemble de la population. Pour la première variante, nous avons supposé que les différences régionales dans l'évolution de la population, après une phase de nivellement, se soient fortement accentuées pendant la première moitié des années 70; tandis que pour la deuxième variante, les tendances à la concentration ont été plus faiblement estimées. Le pronostic de la densité d'occupation se fonde sur la supposition que la densité d'occupation se mette à fortement régresser dans tous les cantons vu le vieillissement accru de la population et l'amélioration du niveau de vie. Pourtant, les différences de la densité d'occupation resteront constantes pendant la période pronostiquée. En plus des réflexions théoriques, un fait souligne que cette supposition puisse être proche de la réalité: par le passé, les différences régionales dans la densité d'occupation étaient déjà assez stables.

3.2.2. Analyse et pronostic, par région, des résidences secondaires, logements de vacances et besoin de remplacement
1. La demande de *logements de vacances et de résidences secondaires* se concentre en Suisse sur les cantons qui offrent de grandes possibilités de détente. 70% des demandes de résidences secondaires et de logements de vacances se limitent aux cantons du Valais, des Grisons, du Tessin et de Vaud. Nous avons estimé la demande future de logements de vacances et de résidences secondaires par un pronostic proportionnel. Nous sommes partis d'un pronostic sur l'ensemble de la Suisse et nous avons calculé, sur la base des valeurs de détente offertes par chaque canton, les parties régionales de la demande de résidences secondaires et de logements de vacances d'après l'évolution pronostiquée pour l'ensemble de la Suisse.
2. Pour déterminer le *besoin régional de logements vacants,* il fallut se demander si différents chiffres devaient être fixés pour chaque canton. D'après la signification régionale des facteurs principaux de détermination du besoin de logements vacants, nous sommes arrivés à la conclusion qu'une différenciation régionale du nombre de logements vacants ne s'imposait pas.
3. L'analyse du *besoin régional de remplacement* ne pouvait, à cause du manque de données, qu'analyser la répartition régionale des démolitions. On a pu constater un rapport étroit entre le coefficient des démolitions, c'est-à-dire du pourcentage des démolitions sur l'effectif total des logements, et du degré d'urbanisation du canton, alors que seul un rapport lointain reliait l'obsolescence de l'effectif des logements au coefficient des démolitions. De nouveau, le point de départ du pronostic régional du besoin de remplacement était fourni par les résultats du pronostic global. Nous avons examiné le volume de la demande de remplacement de l'ensemble de la Suisse et nous avons réparti par canton, le total des logements à remplacer pronostiqués. Nous nous sommes fondés sur le coeffi-

Comparaison de la production régionale pronostiquée de logements 1976-1990 avec l'activité antérieure de la construction
(Production annuelle moyenne de logements)

Cantons	1960-70	1970-75	1976	Pronostic 1976-1990 Variante 1	Variante 2
ZH	9899	11714	6332	6265	5883
BE	7823	8733	4194	4709	5712
LU	2314	2667	1785	1167	1168
UR	221	288	210	95	167
SZ	809	1057	503	575	567
OW	221	307	221	256	340
NW	226	309	213	214	301
GL	206	314	187	0	80
ZG	699	917	655	554	603
FR	1529	1653	782	665	661
SO	1736	2042	752	676	843
BS/BL	2109	4794	1857	2354	1606
SH	567	583	152	170	138
AR	256	316	136	60	203
AI	62	82	33	33	78
SG	3083	3828	1708	1575	1600
GR	1776	2802	1624	1606	1845
AG	3622	4927	2221	2047	1950
TG	1264	1725	790	595	837
TI	3520	4240	2598	3457	3829
VD	5458	6120	2469	3891	3680
VS	2904	4283	1886	2589	2772
NE	1397	1436	439	736	475
GE	4530	4780	2411	2802	1746
CH	58539	69917	34158	37091	37084

[1] *Effectif de la population*
Effectif des logements primaires

cient de démolition constaté antérieurement et sur l'obsolescence de l'effectif des logements.

3.3. Pronostic de la production régionale de logements
La production probable de logements de 1976-1990 dans les différents cantons résulte des modifications pronostiquées pour chaque composante du besoin. *Il y a deux valeurs pronostiquées par canton* car nous avons calculé deux variantes lors de l'estimation régionale de la population. Le volume annuel de l'activité de la construction de logements devrait se situer dans le domaine qui se trouve limité par les deux variables du pronostic. Les résultats du pronostic se trouvent à la page précédente sous forme de tableau. Il en ressort que la production de logements de la plupart des cantons se situera à l'avenir bien en-dessous du niveau de la production des années 60 et du début des années 70.
Par rapport à l'année 1976, une activité de construction de logements plus accrue est à attendre, surtout pour les cantons qui offrent des endroits attrayants pour des logements de vacances et qui pourront compter à l'avenir sur un accroissement de la population. Pour évaluer les résultats de ce pronostic, il ne faut pas oublier qu'il s'agit seulement de présenter *en gros des points de repère sur l'activité future de la construction de logements de chaque canton.* D'autre part, les pronostics sur la population et le besoin en logements à l'échelon régional étant souvent liés à plus de facteurs d'incertitudes qu'à l'échelon national, l'exactitude de notre pronostic est diminuée, car un pronostic sérieux sur le nombre et la structure de la population n'est pas disponible.

Deuxième partie: Instrumentarium permettant de sélectionner les demandes de subventions pour la construction de logements[1] en fonction du besoin sur le plan local et régional

1. Présentation du problème
Le 10 mars 1975, la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LECL) a été mise en vigueur par le Conseil fédéral avec effet rétroactif au 1er janvier 1975. Cette loi est centrée sur les mesures pour activer la construction d'appartements locatifs à caractère social et favoriser l'acquisition d'appartements et de maisons. Une question se pose à la Confédération: D'après quels critères la sélection des demandes de subvention pour la construction de logements doit avoir lieu? Ces critères doivent être déterminés, car d'une part les logements subventionnés doivent remplir les objectifs de la loi et d'autre part, le nombre de demandes de subvention pourrait, dans certaines circonstances, dépasser le volume des subsides fixés par la Confédération.

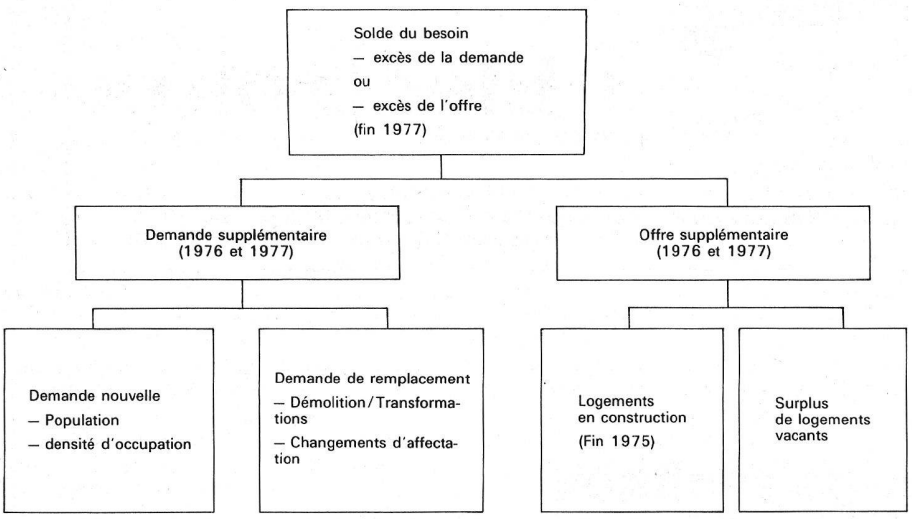
2. Tâche et portée de l'instrumentarium
L'instrumentarium doit permettre l'élimination de tout *projet de construction de logements dont la réalisation ne correspond pas à un besoin et qui, pour cette raison, représenterait une erreur d'encouragement de construction de logements.*
On peut distinguer deux sortes d'erreurs d'encouragement:
— Les logements supplémentaires produits, subventionnés par la Confédération, ne répondent à aucune demande et restent vacants. (Erreur d'encouragement directe.)
— Les logements subventionnés par la Confédération trouvent un preneur. Par contre d'autres logements, qui étaient alors occupés, se libèrent ou d'autres logements vacants le resteront. (Erreur d'encouragement indirecte.)
Nous considérons comme notre premier objectif d'empêcher le premier type d'erreur d'encouragement. Si les logements subventionnés par la Confédération restent vacants, cela peut entraîner des frais considérables pour l'Etat.
Le deuxième type d'erreur d'encouragement n'a certes pas de conséquences financières immédiates pour la Confédération. Cependant, les subventions pour la construction de logements dans les régions où il existe une offre excédentaire de logements n'est pas souhaitée pour l'ensemble de l'économie. Effectivement, le capital improductif des logements vacants cause des frais économiques considérables. La lutte contre ce deuxième type d'erreur d'encouragement a été définie comme *objectif secondaire,* parce que cet objectif n'est pas pris en considération si un besoin personnel peut être prouvé, ou si la surenchère pronostiquée est faible mais, par contre, les montants des loyers spécialement avantageux.
Ces dernières années, *le danger d'erreurs d'encouragement s'est fortement accrû* car de nombreuses régions ont passé d'une situation de pénurie en logements à la surabondance. Pendant que l'activité privée de la construction de logements tient compte, dans son propre intérêt, des changements de conditions du marché, l'observation des conditions du marché joue un rôle bien moins important pour les projets de construction de logements subventionnés par la Confédération, car elle prend une partie considérable des risques d'investissement.
Le danger d'une erreur d'encouragement, respectivement des possibilités de location d'un logement, *dépend d'une part de l'équipement, du prix et d'autres caractéristiques concernant la qualité du logement, et d'autre part de la situation générale du marché des logements et de la concurrence dans la région concernée.* Alors que le système d'évaluation des logements de la Confédération permet une évaluation de la qualité des logements, indépendamment de la situation du marché et de la concurrence, l'instrumentarium doit permettre d'éclaircir les points suivants:
— Si, dans la commune, ou dans la région concernée, un *réel* besoin de nouveaux appartements se fait sentir ou si la demande se situe dans le cadre du besoin (examen global).
— Si les logements à évaluer correspondent aussi par leur qualité — qui est en rapport avec le nombre de pièces et le loyer — aux besoins de la population des communes concernées (examen détaillé).
Puis, nous décrivons brièvement quels sont les *chiffres du besoin* sur le plan local et régional qui vont servir *comme bases de décision* pour les examens détaillés et globaux et *comment ces données ont pu être utilisées conformément à l'estimation des besoins en logements.* Pour faciliter la compréhension, nous avons pris, pour la transmission des données du besoin, la situation concrète du marché des logements en 1976 et 1977. Pour l'estimation de la situation du besoin en logements pendant les années qui suivent, les données les plus récentes de l'évolution du marché des logements sont à ajouter, mais le concept de l'étude 1976/1977 reste valable.

3. Examen global
3.1. *Préparation des données pour l'examen global*
La base de décision pour les demandes d'aide fédérale est constituée par *l'estimation du besoin en résidences principales de toute la Suisse* pour l'année 1976/1977. Le résultat a été obtenu en réunissant la documentation suivante:
(1) Pronostic du besoin local sur la base des données statistiques sur l'évolution de la population et du marché du logement.
(2) Evaluation des valeurs pronostiquées par les communes.
(3) Evaluation des valeurs pronostiquées par les banques.
(4) Correction des valeurs pronostiquées sur la base des résultats du sondage auprès des communes et des banques.
L'estimation du besoin a eu lieu à l'échelon communal et non régional, bien que *la détermination par commune du besoin en logements* représente pour des régions étroitement liées économiquement un réel problème. En voici les raisons déterminantes:
— En Suisse il n'y a pas de représentation uniforme qui détermine les régions ad hoc délimitées par rapport à l'habitat.
— La formation de régions est seulement possible si l'on peut se fonder sur une connaissance exacte des conditions locales. Ces informations manquent encore pour le moment.
— L'estimation locale du besoin de logements a permis une évaluation des valeurs pronostiquées par les autorités communales et par les banques cantonales, qui peuvent passer pour

[1] Cf. deuxième partie de l'étude, p. 287 et suivantes.

des spécialistes des conditions locales.
– Chaque commune d'une région garde, en règle générale, son caractère propre ainsi que ses particularités (situation – offres d'emploi – impôts etc.) *Nous tenons compte des interdépendances régionales du marché du logement dans notre instrumentarium,* car la décision pour la subvention de la Confédération dépend selon notre concept, autant de la situation du besoin dans la commune concernée que de la situation qui règne dans la région dont la commune fait partie. La délimitation de cette région ne doit être entreprise qu'au moment du traitement de la demande et sur la base de renseignements fournis oralement par les communes ou/et les banques (régionalisation ad hoc)[1].
L'objet du pronostic est représenté par *l'estimation anticipée du nombre supplémentaire de logements qui doivent être produits et de ceux qui sont en construction pour satisfaire la demande de résidences principales de chaque commune pour les années 1976 et 1977.* Le point de départ du pronostic est la situation du marché des logements à fin 1975. La mise en rapport de la demande supplémentaire de logements pendant les années 1976/1977 et de l'offre probable de logements pendant la même époque montre si une pénurie de logements est à attendre dans les communes à fin 1977, ou s'il y aura surabondance et également à combien se chiffre cette pénurie ou cette surabondance. Les composantes de l'offre et de la demande, prises en considération figurent dans le tableau suivant:

Concept de l'estimation du besoin à court terme



Le pronostic de la demande supplémentaire est divisé, comme pour l'estimation du besoin de logements à long terme figurant dans la première partie de l'étude, en une estimation de la nouvelle demande et de la demande de remplacement. Pour déterminer la nouvelle demande, nous avons examiné l'évolution de la population et de la densité d'occupation[2]. L'accroissement de la population et l'abaissement de la densité d'occupation mène à une augmentation de la demande de logements. La demande de remplacement dépend de la proportion des changements d'affectation ainsi que des pertes de logements dus à des démolitions ou des transformations.
Le pronostic de *l'offre supplémentaire* repose surtout sur les statistiques des logements en construction à la fin 1975 et qui seront prêts à être occupés à la fin 1977 au plus tard. Pour couvrir la demande supplémentaire, certaines communes gardent un stock de logements vacants (pour la fin 1975), sur lequel il existe également des statistiques.
Les résultats de notre estimation du besoin en logements doivent être lus avec précaution. A cause de la complexité du marché local et régional du logement, et suite à l'insuffisance des données de base, il était impossible de prévoir exactement le besoin de logements de toutes les communes de Suisse, ni de quantifier exactement le risque d'erreur d'encouragement. Pour obtenir des informations supplémentaires sur les conditions du marché, nous avons soumis les valeurs estimées des communes de plus de 2000 habitants aux autorités communales compétentes en matière de construction de logements ainsi qu'aux banques cantonales. Le résultat de ce sondage nous a obligé à corriger notre pronostic pour environ 10% des communes.

3.2. Déroulement de l'examen global
L'examen global doit répondre à la question de savoir si tous les logements à examiner dans l'optique des estimations du besoin citées ci-dessus, répondent ou ne répondent pas à un besoin. Notre concept divise l'examen global en trois phases:

1. Régionalisation ad hoc.
2. Vérification de la situation du marché du travail.
3. Estimation du besoin.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'évaluation de la conformité du besoin dans le contexte régional doit suivre la demande de construction de logements. Cette limitation de la région ad hoc doit avoir lieu au moment où la demande est prise en considération, sur la base de renseignements téléphoniques pris auprès des communes et des banques[1]. Les valeurs du besoin de la région proviennent d'une addition des valeurs de chaque commune de la région. Simultanément aux recherches sur la formation de la région, des informations doivent être obtenues, également auprès des communes et des banques sur la situation de l'emploi. Ces informations nous paraissent importantes car dans une phase de récession, la situation de l'emploi, et par là indirectement la situation du marché du logement, peut être modifiée à court terme dans certaines communes ou régions. La décision concernant la conformité du besoin d'une demande de construction de logements dans le cadre de l'examen global dépend de la situation du besoin de logements dans la commune et dans la région. Nous avons élaboré des directives pour déterminer si l'aide de la Confédération peut être accordée en fonction de l'importance du besoin pronostiqué, respectivement de la surabondance de l'offre.

4. Examen détaillé
Les données sur
– la structure de l'effectif des logements vacants et
– le montant du loyer des logements neufs dans la commune ou dans la région concernée
forment les bases d'évaluation de l'examen détaillé.
Les données sur la structure de l'effectif des logements vacants proviennent des statistiques sur les appartements vacants de l'OFIAMT. Par contre les données sur les montants des loyers ont pu être relevées grâce à notre sondage auprès des communes. Une comparaison de ces données avec la grandeur et le loyer des logements à examiner donne des points de référence sur la facilité de louer ces logements. Si la plupart des logements prévus sont déjà excessivement représentés dans l'effectif des logements vacants, il faut être prudent en considérant la demande. Si les loyers dépassent le niveau des loyers des appartements neufs dans la commune en question, l'encouragement de la Confédération devra faire l'objet d'une certaine retenue.

Hugo Triner.

[1] Cf. p. XXXI.
[2] Pour des raisons statistiques et méthodiques, l'estimation a été moins détaillée que pour le pronostic du besoin de logements à long terme.

[1] Cf. p. XXIX.