

Le financement de la construction dans quelques pays d'Europe

Autor(en): **Trekels, Paul**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **21 (1949)**

Heft 11

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-123403>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

Le financement de la construction dans quelques pays d'Europe

par Paul Trekels

Licencié en sciences économiques et financières

Chaque pays aborde le problème du logement selon ses traditions et ses conceptions économiques ou politiques. Mais tous se heurtent à l'heure actuelle à une même difficulté, celle du financement. Aussi nous paraît-il intéressant d'examiner comment ce dernier a été envisagé et résolu par les nations dont la situation peut être utilement comparée à celle de la Belgique.

Précisons dès l'abord que notre étude ne portera pas sur les méthodes de financement mises en vigueur pour résoudre : le dédommagement et la reconstruction des immeubles sinistrés par la guerre, la réparation et l'amélioration des immeubles existants, la suppression des taudis et des logements insalubres, l'amélioration et le renouvellement de l'habitat rural. En effet, ces mesures font, dans la plupart des pays, l'objet d'une législation séparée et leur exécution est souvent confiée à des organismes spécialisés (institutions de crédit agricole notamment).

Comme après 1918, l'équilibre financier des opérations de construction a presque partout été totalement bouleversé, après la guerre 1940-1945, par suite de la hausse des prix de la construction d'une part, et du blocage plus ou moins sévère des loyers d'autre part.

De ce fait, l'effort financier fourni habituellement par les particuliers pour la construction et l'exploitation de logements n'offre plus aujourd'hui une rentabilité suffisante. Y font exception toutefois les immeubles munis de tout le confort moderne pour lesquels il est possible de demander — et d'obtenir — des loyers suffisamment rémunérateurs. Mais ces immeubles ne sont accessibles qu'aux classes aisées.

Le problème reste entier pour les classes moyennes et les familles modestes et se double par conséquent d'un problème social qui risque d'avoir de graves conséquences s'il n'est résolu par les pouvoirs publics.

Le problème du logement populaire est plus aigu aujourd'hui, mais il n'est pas neuf. Il s'était déjà posé avant 1940 et les gouvernements avaient recouru soit à des subventions à fonds perdus (globales ou échelonnées), soit à des avances à taux réduit, soit à des garanties de remboursement ou d'intérêt.

C'est pourquoi sans doute on s'est contenté dans la plupart des cas de reprendre les anciennes méthodes de financement.

Pays-Bas

La politique de la Hollande est dominée par le souci de favoriser la construction privée. Cela ne doit pas étonner : sur les 40 000 à 50 000 logements bâtis annuellement avant 1940, la plupart l'ont été par des entreprises privées. Les collectivités locales et les organismes semi-officiels n'ont jamais fourni

plus de 10 à 15 % du chiffre total, sauf au cours de la période 1916-1924.

D'autre part, le financement de la construction a été et reste subordonné à la politique générale du gouvernement, caractérisée depuis la Libération par la stabilisation des prix et des salaires. De ce fait, les loyers sont restés, à de rares exceptions près, au niveau de 1940. Mais comme le gouvernement n'a pas pu éviter une certaine hausse de la construction, la rentabilité des immeubles n'a plus été assurée. Cela explique que, malgré les prêts hypothécaires avantageux, l'entreprise privée ait boudé l'effort de la construction. De nouvelles mesures s'imposaient.

Nous avons vu que le gouvernement tenait à la stabilisation des loyers ; s'il voulait dès lors favoriser l'initiative privée, malgré la hausse du coût de la construction, il ne lui restait guère qu'une solution : intervenir par voie de subventions de manière à assurer la rentabilité des immeubles.

C'est ce qu'il a fait.

En 1947 fut promulguée la « Financieringsregeling Woningbouw », modifiée en quelques points de détail en 1948.

En vertu de cette loi, l'Etat supportera pendant dix ans l'intérêt de la part improductive des capitaux engagés par les particuliers dans la construction. Si, à l'expiration de ce délai, la rentabilité des immeubles ne s'est pas améliorée, cette part improductive sera remboursée par l'Etat à titre de subvention forfaitaire.

Comment la subvention est-elle calculée ?

En vue de prévenir des hausses non fondées et de maintenir les prix de revient du bâtiment aussi bas que possible, le coût de la construction, qui sert de base au subsidie gouvernemental, est minutieusement calculé par les services de l'Etat. Les maisons doivent être de dimensions et de confort réduits, le volume habitable ne devant pas dépasser 500 m³ ; tous les aménagements superflus sont exclus du prix de revient et restent à la charge exclusive du constructeur.

D'autre part, les frais d'exploitation qui permettent de déterminer la partie non rentable sont également fixés d'une manière détaillée par la loi. Ils comprennent notamment les frais de gestion, d'entretien, d'assurance, les impôts et l'intérêt sur le prix du terrain.

Enfin, le revenu net (loyer moins frais d'exploitation) est considéré comme l'annuité sur cinquante ans de la partie rentable, au taux d'intérêt fixé à 4 % en 1947 et à 4,5 % en 1948.

Pendant dix ans, le constructeur recevra 4 % de la partie non rentable ; à l'issue de cette période, on réexaminera le niveau des loyers et la partie non rentable lui sera éventuellement remboursée en une fois.

L'exemple ci-dessous fera mieux comprendre le mécanisme de l'opération :

Coût actuel de la construction .	fl. 10 000.—
Prix du terrain	fl. 1 000.—
Coût total	<u>fl. 11 000.—</u>
Loyer légal	fl. 312.—
Frais d'exploitation	fl. 174,34
Revenu net	<u>fl. 137,66</u>

Ces 137 fl. 66 représentent l'annuité (à 4,5 % en cinquante ans) de la partie rentable qui s'établit ainsi à 2720 florins.

La partie non rentable sera de 10 000 — 2720 = 7280 florins, que le constructeur touchera dans dix ans et pour lesquels il recevra pendant ce laps de temps un intérêt de 4 % soit 291 fl. 20 par an.

Cette somme doit théoriquement s'ajouter au revenu légal pour représenter une rentabilité réelle de 312 + 291,20 = 603 fl. 20 par an.

Les capitaux proprement dits sont fournis par le crédit hypothécaire normal au taux de 4 % jusqu'à concurrence de 70 % du coût de la construction. De plus, l'Etat accorde encore un prêt à 4 % sur deuxième hypothèque, pouvant atteindre 15 %, remboursable en dix ans et renouvelable. Les communes font également des avances sur deuxième hypothèque au moyen de subsides qu'elles reçoivent du gouvernement.

Cette réglementation est encore trop récente pour qu'on puisse en apprécier les résultats. Elle paraît en tout cas fort complexe et nécessite de nombreuses formalités bureaucratiques. Cependant elle maintient entièrement l'initiative privée pour la construction.

D'autre part, plus les loyers resteront bas, plus le montant des subsides sera élevé, puisque ceux-ci couvrent la partie non rentable; aussi l'Etat sera-t-il vraisemblablement amené à relâcher la contrainte qui pèse sur les loyers, de façon à ne pas devoir faire de décaissements massifs à l'expiration de la période de dix ans, fixée par la réglementation actuelle.

Grande-Bretagne

Le Gouvernement travailliste s'est assigné comme but de faire construire des maisons destinées à être louées à un prix raisonnable à ceux qui en ont le plus besoin. Il a estimé que les autorités municipales seraient les meilleurs agents de sa politique et il a délaissé les entrepreneurs privés.

Des subventions sont allouées aux autorités municipales par l'intermédiaire d'une caisse centrale de crédits municipaux, la *Central Local Loans Fund*, au taux d'intérêt de 3 % et pour une durée de soixante ans.

Les autorités municipales peuvent faire des avances sur hypothèques aux particuliers à concurrence de 90 % de la valeur, pour la construction ou l'acquisition de maisons destinées à être occupées personnellement et dont le prix ne dépasse pas £ 1500; ces prêts sont consentis à 3,25 % pour vingt ou vingt-cinq ans.

Le gouvernement accorde en outre aux autorités locales des primes à fonds perdus qui varient selon le genre d'habitation.

	Prime annuelle de la Caisse des impôts locaux	Prime annuelle de l'Etat
Habitation non agricole . . .	£ 16,5	£ 5,5
Habitation agricole	£ 25,5	£ 1,5
Immeuble à 3 étages et plus	£ 28,5 à 35,25	£ 9,5 à 11,75

Il n'y a qu'un cas dans lequel les particuliers peuvent obtenir des subventions en vue de la construction: c'est celui prévu par le *Housing Act* de 1946, qui accorde une somme de £ 15 par an pendant quarante ans pour des maisons rurales, et encore à condition que les autorités locales estiment n'être pas compétentes pour réaliser l'opération.

La politique anglaise en matière d'habitations est donc nettement inspirée par les théories dirigistes et se caractérise par l'élimination quasi totale de l'initiative privée.

Suède

Avant 1940, le problème du logement ne s'est guère posé en Suède.

Pendant l'entre-deux-guerres, les entreprises privées et les coopératives de construction se trouvaient en général dans une situation économique très favorable et la construction de nouvelles habitations était beaucoup plus intense qu'elle ne l'avait jamais été auparavant. Il n'était donc pas nécessaire que l'Etat ou les autorités locales intervinsent pour remédier à une insuffisance d'habitations.

Aussi la nouvelle politique du logement, adoptée dans les années qui ont suivi 1930, consistait-elle surtout à prendre des mesures systématiques pour améliorer l'habitat des classes laborieuses.

L'aide fournie par l'Etat revêtait en partie la forme de prêts à taux d'intérêt réduit et en partie celle d'abattements de loyer pour les familles nombreuses, abattements variant de 30 à 70 % selon le nombre d'enfants.

A partir de 1939, l'Etat accorda également des allocations aux autorités locales en vue de procurer aux vieillards des habitations à très bas loyer.

Pendant les premières années de la guerre, l'activité de la construction ralentit fort, suscitant une sensible pénurie de logements. Pour lutter contre cette baisse d'activité, l'Etat octroya des prêts sur troisième hypothèque, prenant rang après les prêts accordés par les banques aux conditions habituelles. Aux prêts sur troisième hypothèque s'ajoutait la garantie de l'intérêt sur les deux premiers prêts, cet intérêt ne pouvant dépasser le taux de 3,5 % pour la première hypothèque.

Un programme élaboré en 1941 subordonna l'assistance de l'Etat à l'observation de certaines conditions quant au prix du terrain, de la construction et du loyer. Ce programme n'a été exécuté qu'en partie,

par suite de la hausse continue du coût de la construction et de la difficulté de se procurer certains matériaux.

En 1942, un nouveau programme fut élaboré et approuvé par le Parlement. Des prêts complémentaires furent accordés sans intérêt ni amortissement, leur remboursement ultérieur dépendant du niveau des loyers au moment considéré, et par conséquent des perspectives de rendement de la propriété immobilière. Ces prêts supplémentaires sont destinés à couvrir la partie non rentable des sommes engagées. Si les loyers restent au même niveau pendant dix ans, ces prêts ne doivent pas être remboursés ; s'ils montent et que, par conséquent, le revenu de la propriété augmente, le remboursement pourra être exigé en tout ou en partie.

Tous les prêts accordés par l'Etat peuvent l'être non seulement aux autorités locales et aux sociétés de construction qu'elles ont constituées, mais aussi aux entrepreneurs privés. Une distinction a été établie entre les deux groupes quant aux conditions des prêts. Les autorités locales reçoivent des prêts pouvant atteindre 100 % de la valeur de la maison ; les sociétés coopératives, 95 % ; les entrepreneurs privés, 85 à 90 %.

Cet appui financier a eu pour résultat d'améliorer la qualité des habitations par l'élimination des plans mal conçus et des constructions techniquement peu appropriées ou antiéconomiques.

Depuis 1939, les prix du bâtiment n'ont haussé que de 35 %. Pour supprimer les prêts complémentaires, ces prix devraient pouvoir être réduits de 10 % et on espère y arriver par une rationalisation plus poussée.

Le programme de financement élaboré pendant la guerre a cependant été maintenu. On estime que 45 000 à 50 000 habitations nouvelles seraient nécessaires, outre l'augmentation habituelle du nombre de foyers, pour rétablir des conditions normales de logement. L'augmentation du nombre de foyers étant de 25 000 à 30 000 par an, il faudrait donc construire de 70 000 à 80 000 habitations.

Un programme prévoyant la construction d'environ 70 000 habitations par an pendant dix ou quinze ans vient d'être élaboré et approuvé par les autorités dans ses lignes principales. On espère qu'il permettra de résoudre la crise dans une période de cinq ans et que, de plus, il amènera une amélioration générale du niveau de l'habitat.

*

Ce bref aperçu de la situation dans quelques pays européens nous permet de tirer les conclusions générales suivantes :

Les divers gouvernements se sont trouvés aux prises avec les mêmes problèmes :

- arrêt ou ralentissement de la construction de 1940 à 1945 ;
- nécessité de contrôler les loyers en vue de protéger les classes les moins favorisées ;

— hausse plus ou moins grande du coût de la construction due :

- au renchérissement général des prix des matériaux ;
 - à la rareté relative de certains matériaux ;
 - à la diminution du rendement des travailleurs et à la hausse de leurs salaires ;
- déséquilibre financier de l'exploitation des constructions nouvelles, non rentables, avec des loyers bloqués.

Afin de pouvoir mettre des logements à la disposition des classes modestes, les pouvoirs publics ont partout été forcés de prendre en charge une partie du financement, soit par des subsides à fonds perdus, soit par l'amélioration des conditions de crédit (taux d'intérêt avantageux, amortissement très lent et parfois différé).

Certains Etats ont créé des instituts spécialisés pour réaliser leurs plans ; d'autres se sont servis des organismes existants et ont élargi leur champ d'action ou accru leurs moyens financiers.

Dans certains pays, il est surtout fait appel aux collectivités locales ou à des organismes semi-publics (Grande-Bretagne notamment) alors que, dans d'autres, on encourage plutôt l'initiative privée (Suisse).

Le principal obstacle à vaincre partout est le coût élevé de la construction ; celui-ci devrait pouvoir être abaissé progressivement grâce aux progrès de la technique et à une rationalisation plus poussée.

D'autre part, les budgets des Etats sont précisément grevés de lourdes charges résultant de la guerre, ce qui les empêche de donner à leur aide financière toute l'importance et toute l'étendue désirable. De ce fait, les programmes de construction ne peuvent être réalisés qu'en partie.

Il semble bien cependant qu'à l'avenir la collectivité devra apporter une contribution *permanente* au financement de l'habitation, car il existera toujours — même dans les pays à économie prospère — une fraction de la population dont les ressources seront trop faibles pour lui permettre de payer un loyer assurant une rentabilité suffisante.

Certains pays ont d'ailleurs adopté un système d'allocations-logement (la France notamment) accordées aux familles nombreuses et aux familles peu fortunées.

Ce système paraît préférable et est certainement plus économiquement sain que celui du blocage de tous les loyers, qui crée des inégalités manifestes entre anciens et nouveaux occupants et pèse sur la rentabilité de la construction.

Quoi qu'il en soit, tous les pays sont actuellement conscients de la nécessité de favoriser et de promouvoir la construction et l'acquisition d'habitations par les classes laborieuses et les familles nombreuses. Les ressources nécessaires doivent être fournies par la collectivité (dans la mesure où les budgets actuels le permettent), car il s'agit d'un problème social trop important pour être négligé ou sous-estimé.