

# Comment procurer les fonds pour la construction des habitations?

Autor(en): **Giorgis, A.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **22 (1950)**

Heft 1

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-123643>

## **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.

# Comment procurer les fonds pour la construction des habitations ?

par A. Giorgis.

Il est aussi important de procurer des logements à la population que de lui assurer sa nourriture.

Le problème est en effet d'une importance capitale pour la politique intérieure des Etats. Que la construction se fasse avec appui officiel, ou non, constitue un problème secondaire par rapport à l'obligation primordiale qu'ont les collectivités de procurer des logements à la population grandissante des villes. On pourrait ajouter : des villes entre autres, puisque — chose qui peut surprendre — la pénurie atteint également les bourgades, et même les villages.

Il n'en faut pas davantage pour montrer l'étendue du problème, ses difficultés, et aussi son urgence.

Car « l'habitation influence profondément la façon de penser et de sentir des êtres humains », disait récemment un urbaniste.

On ne saurait donc se désintéresser de la question. Nous y sommes tous mêlés à des degrés divers. Il paraît du reste douteux, eu égard à l'étendue des besoins, qu'on puisse actuellement se passer du concours de l'Etat pour remédier à une situation compromise par des années de guerre et une hausse considérable des prix.

Quoi qu'il en soit, il nous suffit, à nous qui sommes avantagés comme individus et comme peuple, de comparer ce dont nous jouissons à ce dont d'autres doivent se contenter, aussi bien chez nous qu'à l'étranger — mais surtout à l'étranger — pour mesurer nos privilèges ; apprécier l'agrément d'un logement confortable — fut-il simple — et évaluer l'importance primordiale de cette question pour la vie de famille, élément essentiel de la vie nationale.

\*

Nous en sommes maintenant au « quart d'heure de Rabelais », carte à payer que le financement de cette réalisation de grande envergure présente aux autorités communales, cantonales et fédérales de notre petit pays.

Nous aurons, en passant, une pensée pour les pays chez lesquels, à la pénurie normale d'appartements, s'ajoutent les destructions de guerre. Nos propres difficultés, bien que limitées, laissent entrevoir et l'ampleur et l'importance économique, sociale et politique des deux tâches gigantesques que ces pays sont contraints de conduire parallèlement.

Tout d'abord, une précision.

A qui les fonds doivent-ils être procurés ? Et par qui ?

Si c'est à un constructeur privé, et par un prêteur autre que la corporation de droit public, la question n'intéresse qu'indirectement les pouvoirs publics qui ne sont alors mêlés à l'affaire que pour les subsides versés, donc pour une part relativement faible. Pour un constructeur privé, il s'agit d'un cas particulier, unique. Le financement est en quelque sorte localisé.

Très différente est la situation d'une corporation de droit public que les circonstances contraignent à intervenir dans ce genre d'affaires. La question prend une tout autre ampleur par l'accumulation des besoins à couvrir.

Je pense donc que ce qu'on attend de moi c'est l'examen du problème que constitue le financement par les corporations de droit public elles-mêmes, de la lutte contre la pénurie d'appartements, cela non seulement lorsqu'il s'agit de subventions, mais encore en cas de financement direct ou indirect, total ou partiel des constructions, qu'elles soient édifiées par la corporation elle-même ou non, et que l'intervention se produise sous forme de prêts hypothécaires, de cautions, de mises de fonds ou sous toute autre forme.

Le titre de cet article serait dès lors : « Comment les corporations de droit public peuvent-elles se procurer ou procurer à des tiers les fonds nécessaires à la construction d'habitations ? »

## La portée financière du problème

Les besoins financiers résultant de la lutte contre la pénurie d'appartements sont énormes.

Zurich, par exemple, de 1943 à 1948, a construit 7528 appartements subventionnés, ayant coûté 257 millions de francs et nécessité 89 millions de subventions fédérales, cantonales et communales, dont 32 millions pour la seule ville de Zurich. Si on ajoute à cela les 5000 appartements sans subsides construits à Zurich durant la même période, appartements valant au bas mot de 32 000 francs à 35 000 francs chacun, on obtient un total de dépenses brutes de près de 450 millions de francs.

Nous sommes évidemment loin des 1 500 000 appartements qu'il faudra construire annuellement dix ans durant aux Etats-Unis, pour faire face aux besoins.

Phénomène du reste universel, puisque, d'une étude étendue à seize pays européens par les services de l'O. N. U., il résulte que, en supposant que ces pays construisent à un rythme deux fois plus rapide qu'avant la guerre, qu'en outre ils veuillent rétablir le niveau de 1939 en matière de logement, et qu'enfin ils soient disposés à observer des conditions d'habitation assurant le minimum admis d'espace, d'hygiène, de salubrité et de sécurité matérielle, le déficit actuel dans ces pays s'élèverait à 14 millions d'habitations.

La réalisation d'un tel programme exigerait un effort correspondant à vingt-deux ans de production à un rythme double de celui d'avant guerre.

Cette crise n'est du reste pas due uniquement au récent conflit, car l'Europe — dit-on — n'a jamais construit assez de logements pour les besoins courants des nouveaux foyers et pour le remplacement d'habitations désuètes en raison de leur vétusté.

Qu'on n'oublie pas, d'autre part, que ce problème se complique d'un second aussi difficile : trouver les énormes quantités de matériaux de construction nécessaires à cette mise en œuvre.

C'est ainsi que si l'on se bornait à construire chaque année, durant cinq ans, les 1 500 000 habitations destinées simplement à remplacer celles qui ont été détruites ou endommagées pendant la guerre, il faudrait — pour quatorze des pays englobés dans la statistique — et par rapport à la consommation d'avant guerre : 231 % pour les bois de construction (soit 15 millions de mètres cubes), 315 % pour l'acier, 277 % pour le ciment, 244 % pour les briques et 344 % pour le verre.

Pour le ciment, par exemple, sur la production totale d'avant guerre de cinq pays européens, soit 15 millions de tonnes, un cinquième seulement était utilisé par la construction. Il en faudrait plus de la moitié actuellement, soit 8 millions de tonnes, pour faire face au programme d'« urgence » actuel. Et ainsi à l'avenant.

D'où rationalisation indispensable des matériaux employés, augmentation de leur production, standardisation, préfabrication, etc., car le problème commun à tous les pays européens est de développer une industrie du bâtiment capable d'atténuer la crise *chronique* — dit l'étude — du logement et de créer des conditions favorables à la construction d'habitations meilleures.

Il ne faut pas oublier, en effet, que la crise actuelle du logement et du bâtiment, bien qu'accentuée par les effets de la guerre, est une conséquence de l'industrialisation croissante du monde entier.

Et ce n'est sans doute pas par l'effet du hasard que l'Assemblée européenne de Strasbourg a, au cours du mois de septembre, qualifié le problème européen du logement d'un des plus importants de l'heure pour tous les pays d'Europe, chargeant une commission de s'en occuper d'une manière permanente.

Il n'en reste pas moins, que pour notre petit pays, la tâche est lourde, encore qu'elle soit inévitable.

La statistique du délégué fédéral aux occasions de travail fixe à 2115 et 1913 millions respectivement le coût total des constructions publiques et privées, locatives et industrielles, des années 1948 et 1949. Dans ces chiffres, les logements entrent pour 879 et 678 millions respectivement.

L'élévation considérable du coût de construction complique évidemment le problème. C'est ainsi que, pour Zurich et Berne, l'indice — qui était de 100 en 1914 — a passé à 141 et 182 en 1939, et à 206 et 245 en 1942. Et depuis lors, on sait que la hausse a continué.

A Lausanne, ce qui coûtait 50 francs le mètre cube en 1939, en coûte actuellement 100 francs.

En 1947, dernière statistique dont je dispose, il a été construit en Suisse, dans les localités de plus de 1000 habitants, 16 526 appartements au total, y compris les maisons familiales.

Cela représente une valeur de près de 600 millions de francs. Or, l'un dans l'autre, c'est ce qui se construit depuis plusieurs années. Sur ce chiffre, les subventions accordées par les pouvoirs publics atteignent 222 millions de francs.

Qu'il s'agisse donc du financement lui-même ou du simple subventionnement, la charge des autorités est extrêmement élevée. Et c'est dès lors à bon droit qu'on a dit de l'industrie du bâtiment qu'elle constitue, avec l'exportation, un des piliers de la vie économique du pays.

\*

Je ne m'occuperai pas ici du financement des constructions industrielles dont le nombre excessif a été qualifié, en 1946, par un de nos grands établissements financiers d'« évolution malsaine ».

On attirait l'attention, à cette occasion, sur le fait que cette tendance ne pouvait qu'être préjudiciable à la construction de maisons d'habitation. Si le choix des entrepreneurs se portait alors plus volontiers sur ce genre de constructions, c'est que l'on se montrait généralement moins regardant à l'égard de tels projets. Or, la lutte contre la pénurie de logements était alors, de l'avis unanime, une des tâches les plus pressantes, car, disait l'étude dont ces remarques sont tirées, le manque de logements n'est pas seulement un mal social au premier chef, mais entrave encore la liberté de résidence de la main-d'œuvre et par là le libre développement de l'économie.

La marge restant pour la construction d'appartements, eu égard à la capacité de l'industrie du bâtiment, n'était que de 150 millions sur la base des prix d'avant guerre, ce qui permettrait tout juste de construire 6000 à 7000 appartements, alors que le programme minimum de 1946 prévoyait 13 000 logements. Ainsi, d'imposantes maisons de commerce et de nouvelles fabriques seraient érigées, tandis que des milliers de familles seraient sans abri. Aussi, ajoutait l'étude, doit-on éviter à tout prix une telle évolution.

Tout cela fixe l'ordre de grandeur du problème à résoudre et nous amène au cœur du sujet.

### Les méthodes appliquées

Ce problème est différent, qu'il s'agisse :

- de construction par la commune ou par des tiers ;
- d'un appui direct total ou partiel, dans ce dernier cas s'ajoutant ou se limitant aux subventions ;
- d'une simple garantie fournie à un prêteur, sous forme de caution par exemple.

En dehors des subventions, l'intervention des pouvoirs publics dans le financement de la construction d'appartements est fort variable.

J'ai fait allusion plus haut aux besoins des *Etats-Unis* dans ce domaine.

Il n'est pas sans intérêt de savoir qu'on y verse aussi des subventions en espèces, jointes à l'exonération des impôts locaux dans le but de réduire les loyers des familles économiquement faibles et des anciens combattants ; que l'administration fédérale assure aux débiteurs hypothécaires le principal de l'emprunt à des taux d'intérêt limités, cela jusqu'à concurrence de 90 % des besoins lorsqu'il s'agit de groupements importants de logements, les anciens combattants pouvant, grâce à la garantie de l'administration fédérale, emprunter jusqu'à 100 % du prix d'achat.

Partout du reste apparaît l'intervention des collectivités dans les efforts entrepris pour résoudre la crise

du logement sans précédent pour certains pays, même s'ils n'ont pas subi de destructions, cela par suite des modifications intervenues dans les conditions sociales et familiales : accroissement du nombre des mariages et des naissances, changement de métiers des combattants entraînant des changements de résidence.

Or, la non-rentabilité des logements neufs pour la classe ouvrière apparaît comme un phénomène universel entraînant la nécessité d'une aide de la collectivité, cela entre autres par suite de la hausse des prix de construction, constatait récemment un urbaniste.

Cette aide — qui conditionne le financement des constructions — varie d'un pays à l'autre. Les méthodes peuvent du reste se superposer.

Subventions du Trésor et prêts locaux, en Angleterre, où l'effort a été considérable, avec, en plus et dans certaines régions, réduction du loyer en proportion du nombre d'enfants de la famille, et décentralisation de cités devenues trop grandes.

Accession à la propriété par la constitution de mutuelles d'épargne, en Scandinavie et dans les pays d'influence britannique.

Allocation-logement en France, complétée d'une prime de déménagement pour les familles trouvant un logement plus salubre, et d'une prime d'aménagement pour les appartements vétustes transformés. Au surplus, prêts de l'Etat, avec prise en charge du déficit d'exploitation pour les immeubles construits par la collectivité.

En bref, l'aide des pouvoirs publics est apportée sous forme de subventions, de prêts directs, de garanties d'emprunts, de prise en charge du déficit d'exploitation, d'exemptions fiscales, de bonification d'intérêts, de construction d'immeubles à loyers bas par les pouvoirs publics eux-mêmes. Parfois l'aide est réservée à certaines catégories, mais le secteur libre demeure à côté des secteurs public et semi-public. On a constaté que c'est dans les pays où toutes les initiatives ont été encouragées que les réalisations ont été les plus nombreuses.

Ajoutons qu'on a fait usage, dans les pays dont l'économie a été particulièrement bouleversée, de l'amnistie sur les fonds placés en constructions neuves, quelle que soit leur origine. En Pologne notamment.

Chez nous la situation est la suivante en ce qui concerne les villes, plus directement touchées par la question :

*Zurich* intervient en faveur des coopératives d'habitation de la manière suivante :

- cession de terrains à prix modique ;
- prêts pouvant s'élever jusqu'à 94 % du prix de revient ;
- souscription de 10 % des parts de sociétaires, le reste devant être versé par les membres de la coopérative.

La construction s'est poursuivie essentiellement par la voie des coopératives et l'on a favorisé en tout premier lieu la construction de logements simples et rationnels pour les ménages ayant des enfants et vivant d'un revenu modeste. Grâce aux subventions, il a été possible de maintenir les loyers presque à la moyenne d'avant guerre.

*Bienne*, qui agit également par l'intermédiaire de sociétés coopératives, accorde :

- des prêts atteignant, comme à Zurich, jusqu'à 94 % du coût net, sous forme en particulier de prêts hypothécaires en deuxième rang et en rang postérieur, cela à un taux de  $\frac{1}{4}$  % supérieur au taux des prêts en premier rang de la caisse hypothécaire pour les deuxièmes rangs et de  $\frac{3}{4}$  % supérieur pour les rangs suivants.

Cette ville met au surplus le terrain à disposition.

*Bâle* intervient par le moyen de sociétés coopératives, auxquelles la ville accorde :

- la garantie des emprunts hypothécaires, sous forme de caution simple ;
- des avances directes, sous forme de premier et de deuxième rangs, pouvant atteindre 60 à 65 % du coût net, plus 29 à 34 % en deuxième rang au taux de faveur de  $3\frac{3}{4}$  %.

*Genève* entreprend elle-même, sous son nom, des constructions de logements à bon marché. Elle agit aussi par l'intermédiaire de sociétés coopératives.

Dans le premier cas, la ville fournit la totalité des fonds nécessaires, n'ayant pas la faculté d'hypothéquer ces immeubles ;

dans le second cas, elle accorde des prêts en deuxième rang, à 4 %, dont  $\frac{1}{2}$  % pour l'amortissement ;

elle consent éventuellement un droit de superficie.

*Saint-Gall* se borne à allouer des subsides aux projets, selon leur catégorie : logements à buts sociaux ou logements avec confort.

*Fribourg* agit dans le même sens.

*Sion* également, jusqu'en 1947.

*La Chaux-de-Fonds*, après avoir entrepris elle-même la construction de maisons locatives, avec la faculté d'obtenir des prêts hypothécaires de nature à diminuer sa mise de fonds, intervient actuellement par des sociétés coopératives ou anonymes.

- Elle consent des avances directes, jusqu'à 30 % du coût net, soit sous forme d'avance chirographaire, soit sous forme de prêt hypothécaire ;
- elle garantit éventuellement l'hypothèque accordée par un établissement bancaire, cela sous forme de caution solidaire ou simple ;
- elle accorde une réduction des taxes de voirie et cède le terrain à prix réduit.

*Neuchâtel* a construit elle-même quelques immeubles en fournissant la totalité des fonds.

Pour le reste, la ville subventionne les projets de tiers moyennant droit d'emption ou de préemption en sa faveur, et accorde au besoin des prêts en deuxième rang représentant — au maximum — 20 % du coût net de construction.

A noter que la ville exige, en contrepartie de ses prêts, le versement chaque année, sur un livret d'épargne

destiné à couvrir les frais d'entretien et de réparation, d'une somme fixée par la Direction des finances et mentionnée dans l'acte hypothécaire. Ce livret est remis en nantissement à la ville.

Lausanne s'est préoccupée depuis longtemps de la construction de logements à bon marché.

En 1861 déjà, une société anonyme se constituait dans le but de procurer aux familles d'artisans et d'ouvriers des logements suffisants, propres, salubres et d'un prix modéré. Ces logements, bien ensoleillés, étaient l'an dernier encore, loués de 420 francs à 540 francs par an pour deux pièces plus cuisine.

Il y a une vingtaine d'années, le Conseil communal de Lausanne — organe législatif — entreprit une action systématique pour fournir à la population des logements salubres à bon marché.

A part quelques immeubles construits par elle, la ville intervint de préférence, au cours des années, par le canal de sociétés indépendantes (coopératives, anonymes ou fondations), auxquelles elle accordait les avantages suivants :

- don du terrain ;
- subside de 3 % à fonds perdus à titre de participation aux frais d'entretien ;
- octroi de prêts hypothécaires en deuxième rang, représentant le 40 % du coût brut de construction, au taux de 2 % l'an plus ½ % d'amortissement initial,
- puis, à partir du moment où les pouvoirs publics se virent contraints d'intervenir dans la lutte contre la pénurie d'appartements :
- subside à la construction sur la base du taux de faveur étant donné le but poursuivi par ces sociétés.

L'ampleur prise à Lausanne par la crise du logement mit la ville dans l'obligation de sérier son effort financier.

Il en résulta en fait quatre catégories d'appartements :

- les logements à buts sociaux dont les loyers étaient et sont encore de 70 francs par mois pour trois pièces et cuisine, et de 55 francs pour deux pièces ;
- les logements dits « populaires », aux loyers de 100 francs par mois pour trois pièces et cuisine, et 83 francs pour deux pièces ;
- les logements « ordinaires », dont le plafond de loyers est actuellement de 137 francs pour trois pièces et 111 francs pour deux pièces ;
- les logements « libres », auxquels aucun subside n'est accordé et dont les loyers, non limités, atteignent des plafonds hors des possibilités de la grande masse de la population et parfois excessifs.

\*

On voudra bien me permettre de m'arrêter plus spécialement ici sur les mesures prises dans ce domaine par la ville de Lausanne. Tout d'abord, ce sont celles que je connais le mieux. Ensuite elles me paraissent assez bien résumer les questions qui se sont posées à

nos diverses villes et les solutions qui leur ont été données.

Par conséquent, en examinant d'un peu plus près ce qui s'est fait à Lausanne, je répondrai — je crois — à l'interrogation figurant en tête de cet article.

Je viens de rappeler dans quel sens la ville intervient pour les logements à buts sociaux :

terrain gratuit ; prêts hypothécaires en deuxième rang à 2 % ; subsides.

Pour les logements populaires, la ville accordait jusqu'il y a quelques mois :

les subsides habituels à ce genre d'appartements (taux de faveur) des prêts hypothécaires en deuxième rang, à 2 % l'an plus ½ % d'amortissement initial.

Les logements ordinaires ne bénéficient que de subventions à pourcentage réduit, puisqu'il ne s'agit plus de sociétés d'utilité publique, bien que le plafond des loyers soit fixé et les possibilités de location limitées par le règlement communal en la matière.

J'ajoute que, dans les logements à buts sociaux et populaires, la commune, en contrepartie de son appui spécial, exige d'être représentée au conseil, soit en majorité, soit par un délégué. La ville est au surplus chargée du contrôle des comptes.

Mais quel que soit le projet à subventionner, et à quelque catégorie qu'il appartienne, il est préalablement examiné avec soin au double point de vue technique et financier par les services communaux. La ville ne va donc pas de l'avant à l'aveuglette.

Ce n'est que si l'affaire paraît saine — y compris rendement brut normal et marge suffisante tous intérêts et amortissements payés — et répond à certaines règles de construction rationnelles, que la ville accorde son appui, faisant au besoin modifier préalablement les points sujets à critique. Dès ce moment, les loyers sont bloqués aux prix indiqués, et ils ne peuvent en aucun cas être augmentés sans l'accord préalable de la Municipalité. Une convention règle l'affaire.

La ville tient dès lors les rênes et surveille l'entreprise d'abord jusqu'à consolidation, puis ensuite durant l'exploitation.

J'insiste sur le fait que les loyers — but du reste principal de l'aide communale — sont bloqués et ne peuvent dépasser un maximum. Or, pour les logements à buts sociaux et populaires, ce maximum est très bas par rapport aux loyers libres. Il en résulte que le chômage de loyers sera limité, même en période de crise — ce que l'expérience a montré — et par conséquent, que la mise de fonds ou la garantie communale jouissent ainsi d'une sécurité indirecte qu'on ne saurait mésestimer.

Tous les éléments du système sont fonction les uns des autres, et tendent au même but : mettre à disposition de la population des logements sains à bon marché par le moyen de sociétés dont la situation financière est et reste saine.