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: 11

Artikel: Association suisse pour encourager la construction de logements : réduire la construction de logements? Non, l'amplifier!

Autor: [s.n.]

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-125691

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: 13.07.2025

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

Association suisse pour encourager la construction de logements

Réduire la construction de logements? Non, l'amplifier!

D'où vient que nous manquions de logements?

Le voyageur qui parcourt notre pays et visite en particulier ses grandes villes retrouve partout le même spectacle: un chantier après l'autre, à perte de vue. Les échafaudages se succèdent, et pourtant on ne cesse de se plaindre amèrement du manque de logements.

Nos concitoyens se posent et se reposent – avec raison – toujours la même question: D'où vient cette crise des logements et pourquoi n'est-elle pas encore surmontée? Les causes en sont au nombre de trois:

a) *Le besoin de rattraper un certain retard*

Durant les années 1939 à 1946, on n'a presque point construit de nouveaux logements, parce qu'on manquait des matériaux nécessaires: béton, fer et charbon pour la fabrication des briques. On ne saurait rattraper du jour au lendemain le retard de sept années.

b) *L'accroissement de la population*

Depuis le début de la guerre, en 1939, jusqu'en 1962, c'est-à-dire en vingt-trois ans, la population de résidence s'est accrue de 1 440 000 âmes, soit de 34%. Le nombre des ménages a augmenté de 447 000, ou de 39%, de 1941 à 1960. Cet accroissement entraîne tout naturellement de nouveaux besoins en locaux d'habitation. Malgré une activité record dans le domaine de la construction, on n'est pas arrivé jusqu'ici à un résultat satisfaisant, en grande partie pour les raisons que nous développons ci-après.

c) *Un plus grand nombre de locaux d'habitation par tête de population*

Tandis qu'en 1941, dans notre pays, 93 personnes habitaient dans 100 pièces disponibles, en 1960, ce n'étaient plus que 89 personnes. Cette différence semble minime. Ses effets sont pourtant considérables. Rien que dans la ville de Zurich, environ 25 000 locaux d'habitation – 8000 appartements en chiffre rond – seraient libres si la densité d'occupation était encore la même qu'en 1941.

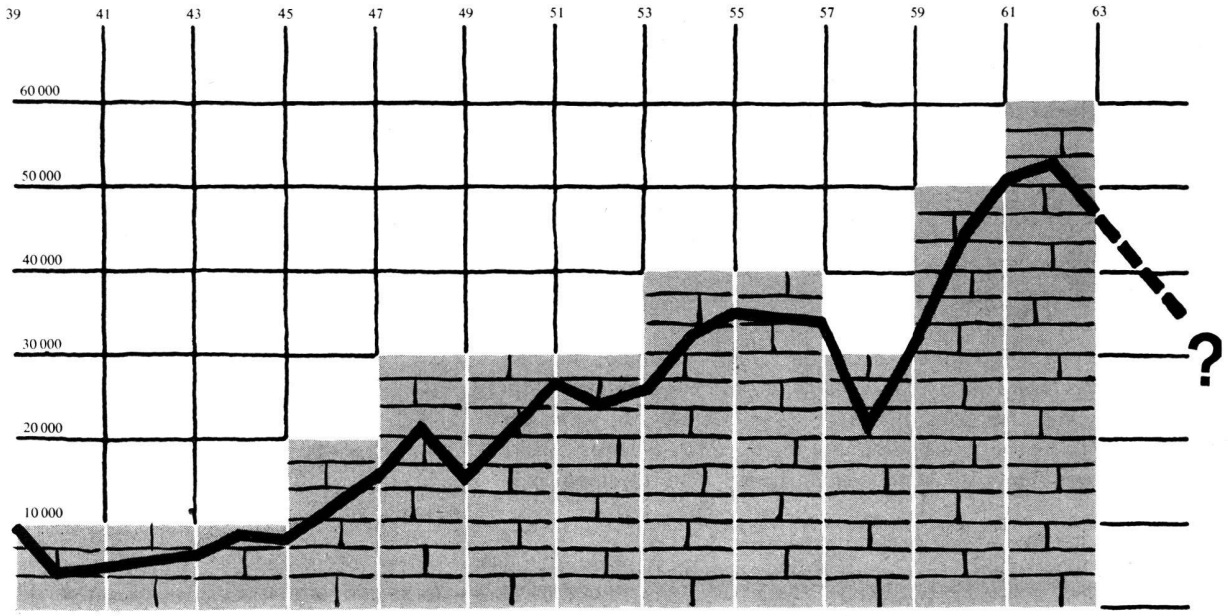
S'il n'y avait même qu'une seule personne de plus par 100 pièces habitées (soit 90 personnes au lieu de 89), Zurich pourrait offrir d'un jour à l'autre 2000 appartements vacants, c'est-à-dire plus qu'il n'en a été construit en 1963!

Ce sont surtout les anciens logements qui sont sous-occupés. Comme on les loue bien au-dessous du prix courant, des milliers de locataires préfèrent garder leur vieil appartement, beaucoup trop grand, plutôt que de déménager dans un appartement plus petit, mais neuf.

Quelle est la production de l'industrie suisse de la construction?

L'industrie suisse de la construction a fait dans les années d'après guerre un effort considérable pour produire les locaux d'habitation nécessaires. Le tableau ci-dessous nous montre le développement de la production des logements de 1939 à 1962, dans les communes de 1000 habitants et plus. Malheureusement, on ne dispose pas de données statistiques précises dans les communes de moins de 1000 habitants. C'est pourquoi on doit se contenter d'estimations quant à la production totale de logements.

En vingt-trois ans, 561 031 nouveaux logements en tout ont été construits dans les villes et communes mentionnées. Ce chiffre correspond à peu près au total de tous les appartements (vieux et neufs) existant dans les dix plus grandes villes de Suisse (Zurich, Berne, Bâle, Genève, Lausanne, Winterthour, Saint-Gall, Lucerne, Bienne



et La Chaux-de-Fonds). De ces 561 031 appartements neufs, 497 622 sont sis dans des communes de plus de 2000 habitants.

a) par l'Etat	9 291 appartements
b) par des coopératives de construction	88 609 appartements
c) par l'industrie privée	399 722 appartements

L'industrie privée a donc édifié, en vingt-trois ans, environ les quatre cinquièmes de tous les logements, sans aucune aide financière de l'Etat. Cela montre assez que tout obstacle à la construction privée de logements doit forcément avoir de graves conséquences.

Quels sont les besoins de l'avenir en logements neufs?

En ce qui concerne les besoins futurs en logements, des chiffres et des affirmations contradictoires ont cours. Dans le rapport de la Commission fédérale pour la construction de logements du 26 octobre 1963, les besoins théoriques en logements sont estimés – sur la base d'une appréciation très prudente – à 42 000 par an pour la période de 1961 à 1965, et 46 000 par an pour la période de 1966 à 1970. On cite volontiers ces chiffres, mais on ne dit pas que le même rapport, se fondant sur le *déficit* actuel, déclare qu'une production de *72 000 logements* serait souhaitable pour 1963[1]. Or il n'a été construit que 50 000 logements environ. Un déficit de 22 000 unités est reporté sur les années suivantes. Qu'y verra-t-on? Le président de la Banque Nationale, M. Schwegler, estime que compte tenu des arrêtés contre la surchauffe, une production de seulement 35 000 à 40 000 logements serait convenable. A la lumière des chiffres cités par la Commission fédérale pour la construction de logements, c'est *tout simplement insuffisant* et ne peut aboutir qu'à une situation critique.

Si l'on regarde ce qui se passe à l'étranger – pour autant qu'il prête à comparaison – on fait des constatations intéressantes. Le président Johnson estime qu'une production de 2 millions de logements neufs par année est nécessaire aux Etats-Unis; cela fait environ 10 800 logements pour un million d'habitants. En Allemagne de l'Ouest, on obtient des chiffres analogues, puisque 572 000 logements ont été construits en 1962, soit 10 200 logements neufs pour un million d'habitants. Si l'on voulait appliquer à la Suisse les expériences faites en Amérique et en Allemagne de l'Ouest, il faudrait un accroissement annuel de 57 000 à 60 000 logements pour les 5,6 millions d'habitants qu'elle compte actuellement. Ce besoin a tout juste été couvert par la production record de 1962, qui atteignit 57 000 logements; mais cela n'a contribué en aucune façon à rattraper le retard des années de guerre!

La production nécessaire en logements peut-elle être atteinte?

Il ressort de ce qui précède qu'une production annuelle d'environ *60 000 unités* représente un minimum en regard des besoins actuels. Les conditions régnant sur le marché des capitaux et du travail jusqu'à la fin 1963 n'ont même pas permis de réaliser tout à fait ce minimum, puisque la production moyenne des trois années 1961 à 1963 est évaluée à 54 000 logements seulement pour l'ensemble des communes.

A quoi faut-il s'attendre sous le régime des arrêtés de l'Assemblée fédérale contre la surchauffe? Vu du dehors, tout a l'air absolument en ordre. La construction de logements en général n'est pas assujettie à un permis au sens de l'arrêté concernant les constructions. Mais le fait que le maître de l'ouvrage n'ait pas besoin d'un permis ne veut pas encore dire qu'il a toute faculté d'édifier des logements.

Pour construire, encore faut-il des ouvriers. A la suite de l'arrêté du Conseil fédéral restreignant l'admission de main-d'œuvre étrangère, toutes les entreprises vont être obligées de réduire de 3% leurs effectifs. On parle même de majorer éventuellement ce chiffre. Le problème se pose donc de bâtir avec moins d'ouvriers un nombre égal ou même supérieur d'appartements. Cela demande des mesures énergiques d'ordre divers. Entre autres, on réclame de tous côtés et depuis des années la simplification et l'unification des prescriptions officielles relatives à la construction, mais sans avoir obtenu quoi que ce soit de décisif. De nouvelles démarches sont urgentes, vu la situation actuelle.

Avant tout, ce sont les capitaux qui manquent!

A part le permis de construire et les ouvriers nécessaires, que faut-il encore pour pouvoir bâtir? Des crédits à long terme sous forme d'*hypothèques*. Or, l'arrêté concernant les crédits a pour tâche de limiter l'approvisionnement

[1] «Le marché locatif et la politique en matière de logements», 72e supplément de *La Vie économique*, Berne, 1963, page 30.

en capitaux jusqu'à ce qu'il puisse être garanti sans l'apport de capitaux étrangers. En prenant les mesures qui s'imposent, le Conseil fédéral s'engage bien à tenir compte des besoins particuliers quant à la construction de logements (article premier, deuxième alinéa de l'arrêté sur les crédits du 13 mars 1964). Mais on n'a guère entendu parler de la *manière* dont il a l'intention de le faire.

Au sein du Parlement, il a été question d'appliquer de façon particulièrement tolérante à l'égard de la construction de logements, la limitation de crédits qui sera imposée aux banques. C'est fort agréable à entendre; il n'empêche que dès maintenant, les banques manquent d'argent pour la construction de logements. Les établissements hypothécaires ne trouvent plus assez de fonds sur le marché des capitaux. La Centrale des lettres de gages a calculé, en janvier 1964, qu'il fallait aux banques cantonales 125 millions de francs; mais l'émission a été fixée à 100 millions de francs seulement, et le public a finalement souscrit 60 millions de francs. Cela signifie qu'on n'a pu satisfaire que 48% des besoins nouveaux en capitaux.

Effectivement, l'obtention de crédits devient de plus en plus difficile, si bien que pour toute une série de projets de bâtiments locatifs qui pouvaient être financés sans peine il y a quelques mois encore, *il est impossible aujourd'hui de trouver les capitaux nécessaires.*

On le voit, il ne sert pas à grand-chose au maître de l'ouvrage de ne pas avoir besoin de permis de construire, s'il ne réussit pas à se procurer les fonds nécessaires à la réalisation de son projet. On nous dit que le nombre des logements pour lesquels le permis a été accordé va en augmentant, mais que personne ne sait combien de ces permis resteront lettre morte, le maître de l'ouvrage n'étant plus en mesure de financer son projet.

Construction de logements subventionnés?

Dans les conditions de tension qui règnent actuellement sur le marché locatif, il sied d'approuver l'octroi de subventions pour la construction de logements à bon marché destinés aux économiquement faibles. Pourtant, dès que l'offre et la demande s'équilibreront, les subventions devront cesser. Si elles ne se limitent pas strictement aux bâtiments à caractère social, elles risquent fort d'ôter tout stimulant à la construction privée de logements, sans l'aide de l'Etat.

Il résulte clairement et nécessairement des chiffres cités dans notre deuxième chapitre que la construction de logements subventionnés ne saurait remplacer la construction privée. Si l'on considère que pour bâtir les 60 000 logements neufs dont on a besoin, il faut, en chiffre rond, *4 milliards de francs* pour la construction et pour le terrain, on voit bien qu'il est tout simplement impossible à l'Etat de se substituer aux constructeurs privés, l'ensemble des besoins financiers correspondant à peu près à la somme de tous les impôts directs et indirects encaissés en un an par la Confédération. Si l'Etat voulait se constituer le principal constructeur, cela entraînerait une hausse considérable des impôts; jamais le peuple suisse ne l'accepterait.

Le Conseil fédéral a annoncé un nouveau projet de subvention pour encourager la construction de logements à caractère social. La question reste cependant de savoir ce qu'il faut entreprendre pour que la construction privée puisse se poursuivre comme la situation l'exige.

Les lois fiscales entravent la construction de logements

Nous avons vu plus haut que le problème principal consiste à avoir à disposition les capitaux nécessaires pour pouvoir construire suffisamment de logements.

Ce que l'Etat peut faire au moyen de subventions n'est qu'un palliatif. Dans cet ordre d'idées, les projets de lois aboutissant à *freiner* la production privée de logements surprennent péniblement.

Comme on le sait, les capitaux destinés à la construction privée proviennent de carnets d'épargne, bons de caisse et lettres de gages ainsi que de parts à des fonds immobiliers. On est donc fort surpris de constater que le Conseil fédéral a soumis aux Chambres un projet de *loi sur l'impôt anticipé.*

A lire ce projet, on pourrait croire qu'il vise à *décourager l'épargne.* Il abolit le privilège dont bénéficient les carnets d'épargne – les intérêts inférieurs à 40 fr. étaient jusqu'ici dispensés d'acquitter l'impôt anticipé – il maintient le droit de timbre sur les coupons, qui n'a plus de raison d'être, et il soumet pour la première fois les parts de fonds de placements à l'impôt anticipé.

Ces méthodes maladroites ne sont pas faites pour inciter l'épargnant à disposer de son argent en faveur de la construction de logements. La seule annonce du projet a suffi pour réduire les souscriptions à des émissions nouvelles. Conséquence: on manque soudain partout de capitaux pour la construction de logements.

Les premières victimes de la pénurie de capitaux sont les locataires

Une diminution des capitaux disponibles pour la construction se fera sentir en premier lieu dans le secteur des logements, parce que le rendement y est le plus bas. Dès maintenant, cette conséquence se manifeste de façon expressive. Point n'est besoin de beaucoup d'imagination pour se représenter ce qui adviendra si la construction de nouveaux logements diminue, alors qu'il y en a déjà trop peu. Le manque de logements provoquerait dans toute la Suisse une *crise* des logements proprement dite.

La première victime d'un manque de logements, d'une crise des logements, est toujours le *locataire*. Et cela, sous deux rapports: d'une part, il risque de ne pas trouver l'appartement qu'il cherche, et, d'autre part, s'il en occupe un, il est sans cesse à la merci d'une hausse de loyer.

Les locataires et les personnes qui cherchent un appartement ont intérêt, les tout premiers, que l'offre soit suffisante. *Car elle seule leur garantit à la longue des loyers raisonnables.* La pénurie de capitaux réduit cette offre; c'est pourquoi, dans le secteur de la construction de logements, il ne doit rien survenir qui soit susceptible d'aggraver cette pénurie; il faut au contraire tout entreprendre pour la diminuer.

Les intérêts des locataires et des personnes qui cherchent un appartement exigent donc impérieusement qu'aucune loi ne soit promulguée qui pourrait décourager l'épargne en quelque façon (voir chapitre précédent); qu'au contraire, des mesures immédiates facilitent la formation de capital-épargne suisse et la souscription de valeurs servant au financement des bâtiments locatifs; qu'aucune disposition, légale ou autre, ne soit prise qui pourrait inciter le public à préférer aux placements en valeurs suisses, les placements en valeurs étrangères jouissant de privilèges fiscaux.

La question décisive

Depuis des dizaines d'années, le marché locatif fait figure de parent pauvre dans notre politique économique. Les compromis politiques sont souvent conclus sur son dos – au détriment des locataires.

Il n'y a qu'à voir les réticences avec lesquelles on essaie de remplacer par un système meilleur le contrôle des prix institué pendant la guerre!

Une fois de plus, le marché locatif semble destiné à être la principale victime de la politique en matière d'impôts et de la modération de la surchauffe.

C'est donc le moment d'intervenir en disant aux autorités: *Ce n'est pas avec des interdictions et des chicanes fiscales qu'on construit des logements!*

On a manifestement trop peu considéré les effets des divers projets de lois quant au marché locatif.

C'est pourquoi il est urgent de créer une organisation étendue pour représenter activement les intérêts de ce marché.

Si l'on ne réussit pas à supprimer les effets des différentes mesures prises par les autorités, ou du moins à les réduire notablement, la situation va certainement s'envenimer sur le marché locatif.

Il en résultera une tension sociale et politique qui ne profitera à personne.

C'est pourquoi l'élaboration d'un *plan d'ensemble quant à la politique des logements en Suisse* est une exigence brûlante d'actualité. La Commission fédérale pour la construction de logements a posé à cet effet des bases précieuses. Pour servir cette cause, chacun devra collaborer: l'industrie du bâtiment, les propriétaires d'immeubles, les locataires, les établissements financiers et les pouvoirs publics.

Ce plan général, tel que nous le concevons, devra répondre à la question suivante:

Par quelles mesures, par quels moyens dûment coordonnés pourra-t-on garantir pour un proche avenir une production suffisante de logements, soit 60 000 par an?

Où trouver les capitaux pour la construction de logements?

Si l'on veut éviter un recul catastrophique dans la production de logements, le problème du financement est d'abord à résoudre. C'est ce qu'a reconnu la Commission fédérale pour la construction de logements dans son rapport du 26 octobre 1963[1], dans lequel elle fait aussi différentes propositions. On peut de bonne foi être d'un autre avis; ce qui importe, c'est d'arrêter en temps utile les dispositions qui s'imposent et de prendre des décisions en conséquence. Parmi les diverses possibilités, il faudrait étudier avant tout celles qui suivent et s'y préparer:

[1] «Le marché locatif et la politique en matière de logements», 72e supplément de *La Vie économique*, Berne, 1963, page 45.

a) Emission d'un *emprunt fédéral pour la construction de logements,* par les établissements hypothécaires publics et privés réunis. Afin d'assurer le succès de cet emprunt à des taux d'intérêts modérés, il faudrait lui consentir des *privilèges fiscaux* particuliers à des conditions exactement définies.
Le produit de la souscription serait utilisé pour financer la construction de logements, sous la surveillance et selon les prescriptions de la Confédération.

b) Au besoin, on relâchera les mesures prévues par l'arrêté concernant les crédits en vue d'empêcher les investissements étrangers en Suisse, en admettant une part restreinte, fixée à l'avance, de capitaux étrangers au placement dans la construction de logements.

c) Au moyen d'une *action* de grande envergure *en faveur de l'épargne,* on engagera la population à épargner davantage et à consommer moins. Pour redonner à l'épargne un certain attrait, il conviendra de reviser, où le besoin s'en fera sentir, les lois fiscales de la Confédération et des cantons, en appliquant éventuellement la procédure d'urgence. Toutes les prescriptions fiscales qui punissent l'épargnant par des charges excessives au lieu de l'encourager doivent disparaître.

Commencer tout de suite sans remettre à demain

Qu'un plan suisse pour la construction de logements ne puisse être conclu du jour au lendemain, voilà qui est évident. Mais certains problèmes de caractère urgent peuvent être entrepris immédiatement. Nous les mettons ici en discussion, en nous engageant à nous efforcer de les résoudre par tous les moyens dont nous disposons:

a) Etant donné que les avoirs privés, sous forme de carnets d'épargne, bons de caisse, lettres de gages et parts de fonds de placements, servent avant tout à financer à long terme les constructions, il faut tendre à une revision des lois fiscales fédérales et cantonales dans un sens qui favorise l'épargne sous cette forme.

b) Au moyen d'actions lancées dans la Confédération, les cantons et les communes, il faut hâter l'aménagement de parcelles à bâtir. Ce n'est qu'en augmentant l'offre de terrains à bâtir que l'on pourra combattre efficacement la hausse excessive de leur prix et la spéculation qui s'y rattache.

c) Garantir le financement des logements à construire à des taux d'intérêts convenables, le cas échéant au moyen d'emprunts jouissant de privilèges fiscaux et par l'admission restreinte d'investissements étrangers à long terme dans la construction de logements en Suisse.

d) Mesures à prendre en vue de réduire le coût de la construction, telles qu'unification et simplification des prescriptions officielles relatives à la construction, rationalisation dans la manière de construire, etc.

e) Les lois fiscales contraires à l'épargne et défavorables à la construction de logements, telles que le projet de loi fédérale sur l'impôt anticipé, seront énergiquement combattues.

Réduire la construction de logements?
Non, l'amplifier!

Les prestations seules ne profitent à personne. C'est pourquoi des personnalités représentant l'industrie du bâtiment, les propriétaires d'immeubles, les locataires et les établissements finançant la construction, se sont unies pour créer une

Association suisse pour encourager la construction de logements.

Sous la surveillance du Comité de patronage elle aura pour tâche de travailler de toutes ses forces à réaliser le programme tracé. A tous ceux qui sont touchés par les graves problèmes se rapportant à la construction de logements, nous adressons un appel, leur demandant leur aide et leur collaboration. Nous les invitons à soutenir activement les efforts du Comité de patronage et de l'association.
Un regard par-delà nos frontières suffit pour prendre conscience des conséquences économiques, sociales et politiques qui résulteraient pour notre pays d'une production insuffisante de logements. Nous pouvons également tirer les avertissements nécessaires de la brève contraction du crédit des années 1957-1958.
La production des logements diminua soudain d'un tiers (voir graphique page 22). Jusqu'à ce jour, ce déficit n'a pas encore été comblé et se paie chèrement par les phénomènes de surchauffe que l'on sait. Il n'y a absolument pas lieu de renouveler cette expérience négative, sur une échelle plus grande encore.
C'est là la raison de notre appel. Puissent tous ceux que la chose concerne se souvenir du principe:
Rien de bon ne s'obtient si l'on n'y met du sien!