

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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 55 (1982)

Heft: 10

Artikel: Evaluation d'une politique fédérale d'encouragement à la construction de logements

Autor: Bassand, Michel / Chevalier, Gérard / Zimmermann, Erwin

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-128449>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 05.01.2025

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

Evaluation d'une politique fédérale d'encouragement à la construction de logements¹

Pas de recette miracle pour les logements à loyer modéré

Il ne faut pas s'attendre, à l'avenir, à trouver des solutions toutes faites pour la construction de logements à loyer modéré. La politique fédérale en matière de construction de logements s'est avérée bonne en général et il s'agit dorénavant de tirer profit des expériences faites de manière conséquente. Telle est la conclusion d'une étude approfondie menée par le professeur M. Bassand et ses collaborateurs de l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

A l'occasion du congrès annuel de l'Union suisse pour l'amélioration du logement (USAL) qui a eu lieu, au début de juin, à Soleure, le professeur M. Bassand a présenté un premier aperçu de son étude, qui n'a pas encore été publiée. Le thème de l'encouragement à la construction de logements et de sa continuation a pris une actualité accrue depuis que les loyers mensuels pour les nouveaux logements ont largement dépassé le seuil des mille francs, alors que le Conseil fédéral propose néanmoins de supprimer l'aide de la Confédération à l'encouragement de la construction de logements. Durant la période comprise entre 1965 et 1975 déjà, il a fallu attendre un certain temps avant que l'aide fédérale à la construction se révèle vraiment efficace, conclut le professeur Bassand. Les cantons y ont recouru de manière extrêmement diverse et le plus souvent justement pas dans les cas où la pénurie de logements se faisait le plus nettement sentir. Parmi les promoteurs privés de la construction de logements, ce sont avant tout les coopératives de construction qui ont eu recours à l'aide fédérale et qui ont pris l'initiative de construire des logements à loyer modéré.

Au cours d'un débat auquel prirent part entre autres les conseillers nationaux K. Flubacher (président de la Communauté d'action pour un encouragement efficace à la construction de logements), A. Keller et O. Nauer (président de l'USAL) ainsi que M. Th. Guggenheim, directeur de l'Office fédéral du logement, il apparut comme nécessaire de maintenir une aide efficace de la Confédération à la construction de logements. Elle est indispensable si l'on veut également pouvoir garantir un nombre suffisant et une répartition équitable de nouveaux logements à loyers abordables aux couches de la population moins favorisées économiquement.

Communauté d'action pour un encouragement efficace à la construction de logements

1. Pourquoi et comment évaluer une politique publique

Depuis de nombreuses années, les Etats des sociétés occidentales interviennent de manière toujours plus systématique dans des domaines aussi divers que l'économie, l'habitat, l'environnement, les transports, la santé, la culture, les questions sociales. De l'avis de nombreux observateurs, ces actions ont provoqué des résultats discutables et décevants, tout en reconnaissant que la plupart de ces actions étaient indispensables. La déception vient du fait notamment que le coût de l'action des pouvoirs publics dépasse presque toujours les normes budgétaires, qu'elle dure plus longtemps que prévu, qu'elle entraîne des effets inattendus, d'aucuns diront pervers, impliquant de nouvelles actions, longues et coûteuses; enfin cette action des pouvoirs publics est aussi parfois parfaitement inefficace. Ces faits ont suscité un vaste débat.

Ils ont stimulé un nombre important de chercheurs à tenter de comprendre et d'expliquer les échecs ou les succès de ces politiques publiques. C'est cet

ensemble de recherches que nous intitulerons l'évaluation des politiques publiques. L'enjeu de ces démarches est considérable; ce sont les rapports entre l'Etat et le reste de la société qui sont en cause. Certaines recherches étudient en détail la manière dont la politique a été formulée, d'autres analysent le processus de décision, d'autres s'attachent à évaluer l'impact de la politique; dernièrement encore, des efforts considérables ont été consacrés à la mise en œuvre des politiques publiques. C'est dans ce dernier courant de recherche que nous nous inscrivons sans nous y enfermer exclusivement. En effet, nous pensons que l'évaluation de l'efficacité d'une politique publique (ou en d'autres termes la détermination de ce qui contribue à son échec ou à son succès) implique nécessairement que la politique soit analysée dans son ensemble, ce qui signifie qu'au moins les cinq dimensions soient considérées:

— La manière dont la politique a été formulée, surtout dans ses finalités (F), ses objectifs (O) et ses moyens (M), cela en fonction du problème à

résoudre. Quelle cohérence ces FOM ont-elles? Sont-elles pertinentes pour résoudre le problème?

- Le contexte changeant de la politique publique, fait, d'une part, d'autres politiques publiques et de leur système politique et, d'autre part, de la société en transformation. L'un et l'autre impliquent des acteurs sociaux, économiques et politiques externes à la politique considérée, qui peuvent avoir une incidence considérable sur l'échec ou les succès de cette politique.
- Les acteurs qui ont participé, positivement ou négativement à cette politique, qui sont-ils? Comment se situent-ils dans la structure sociale?
- Les modalités selon lesquelles elle a été effectivement mise en œuvre. La décision politique est-elle respectée ou détournée lors de la mise en œuvre?
- Les effets et les impacts qu'elle a occasionnés à court, à moyen et à long terme, quels sont-ils?

Bref une politique publique doit être conçue comme un système d'action avec une dynamique interne et des déterminants externes: l'efficacité de la politique résulte de l'une et de l'autre. C'est en tenant compte de ces diverses composantes que nous avons tenté d'évaluer la politique fédérale du logement et plus particulièrement de la Loi fédérale de 1965.

Nous aimerions immédiatement répondre à une question: pourquoi étudier cette LF de 1965 — qui est terminée, dépassée, qui n'a plus d'effets et plus encore qui est pleine d'imperfections? Dès le début nous avons été confrontés à ces objections, mais nous les avons écartées pour les raisons suivantes:

1. Il était indispensable d'étudier une politique d'une certaine durée et terminée, c'est la conclusion *sine qua non* pour évaluer son succès ou son échec. Sinon, à tous jugements des chercheurs on répondra, à juste titre: «Attendez, la politique n'est pas finie», «c'est justement maintenant qu'elle va porter ses fruits», «on est en train de rectifier nos erreurs», etc.
2. Il est plus facile d'étudier un processus terminé: d'une part, on gêne moins les acteurs de la politique qui

¹ Cette recherche, dont nous ne présentons que quelques aspects, a été réalisée grâce à l'aide du FNRS et du PNR N° 6. Elle a été effectuée dans le cadre de l'Institut de recherche sur l'environnement construit de l'EPFL et de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire. Un livre est en préparation.

sont pris dans le feu de l'action; d'autre part, ces acteurs ont plus de recul sur les actions menées et surtout les dossiers sont plus facilement disponibles; enfin, les exigences compréhensibles de discrétion, voire de secret, sont levées plus facilement une fois qu'une opération est terminée.

Nous sommes parfaitement conscients que l'utilité d'une recherche sur une politique en cours est peut-être plus grande, mais les risques de biais et de déformation sont beaucoup plus élevés.

2. Quelques aspects de la politique fédérale du logement

C'est en raison d'une crise du logement durable que timidement à la fin des années 30 et beaucoup plus sérieusement dans les années 60, les autorités fédérales interviennent dans la question du logement, cela en dépit de l'opposition des acteurs du processus immobilier et des milieux fédéralistes car, en effet, en Suisse le logement est prioritairement et traditionnellement, d'une part, l'affaire des cantons et des communes, d'autre part, celle de l'économie privée.

En fait, il est difficile de parler d'une politique fédérale du logement, tant les actions des pouvoirs publics sont multiples. Cette hétérogénéité est particulièrement évidente dans les termes de finalités, objectifs et moyens. Précisons ce que nous entendons par ces trois termes qui sont particulièrement importants pour définir une politique publique. Les moyens, ce sont les ressources; les objectifs, c'est le but concret qu'on veut atteindre à court terme. Les finalités, ce sont des buts généraux à moyen et long terme. Les trois sont interdépendants.

Nous pouvons distinguer dans les quarante années de politique trois types de finalités qui toutes trois visent la suppression de la crise du logement. La finalité économique a au moins trois connotations: parfois, la finalité économique de la politique du logement est de supprimer la crise pour *freiner l'augmentation des loyers*: étant donné que cette augmentation se répercute inévitablement sur les salaires, elle contribue par contrecoup à réduire la compétitivité internationale de l'économie suisse. Parfois, cette finalité signifie *relancer l'économie nationale* («quand le bâtiment va, tout va!»). Parfois encore, paradoxalement, la politique fédérale du logement a été tolérée en vue de *rétablir un marché libre du logement*, car, dit-on, lui seul peut réellement satisfaire la demande. La politique du logement a aussi une *finalité sociale*: le logement étant considéré comme un bien essentiel, il faut que les catégories sociales les moins favorisées de la population puissent y accéder décemment. C'est une question de justice sociale.

La *finalité politique* découle de la précédente. Si les aspirations en matière de logement des divers groupes ne sont

pas satisfaites, des conflits sociaux risquent de se développer et d'être exploités à des fins électoralistes: ces développements de fil en aiguille peuvent remettre en question le *statu quo* politique. Voilà pour les finalités.

Les *objectifs* de la politique du logement sont: soit aider la construction de logements sociaux, soit contrôler ou surveiller les loyers, soit encore protéger les locataires contre divers abus.

Quant aux *moyens*, ils ont profilé deux grands types de politiques. D'une part, la *politique réglementaire* du logement. Les pouvoirs publics interviennent en définissant les modalités de l'action des partenaires; elle s'est concrétisée par exemple sous les noms de politique de protection des locataires, de contrôle des loyers et de surveillance des loyers. D'autre part, la *politique d'incitation* du logement qui consiste à aider financièrement des acteurs privés ou publics à produire le type de logement faisant défaut. Cette aide peut, ou bien agir sur le processus immobilier en subventionnant des mesures d'aménagement du territoire ou de rationalisation de la construction, ou bien prendre en charge certains coûts inhérents au processus immobilier. La Loi fédérale d'encouragement à la construction de logements sociaux de 1965 appartient à ce type de politique.

La concentration urbaine, la production de logements et les politiques publiques inhérentes résultent d'un système très complexe d'acteurs. L'analyse que nous en avons faite nous a permis de dégager trois types d'acteurs. D'abord:

1. La fraction moderniste de la classe dirigeante, pour laquelle la concentration urbaine est source d'économie et d'efficacité, à condition que la main-d'œuvre qu'elle utilise dispose, entre autres, de suffisamment de logements. Si cette condition n'est pas remplie, si, en d'autres termes, il y a pénurie de logements, les loyers augmentent et cette hausse se traduit en revendications salariales. Or, la hausse des salaires est un élément préjudiciable à la capacité concurrentielle internationale de l'économie suisse. Par conséquent, pour cet acteur, lorsque la crise de logement est trop forte, il faut que les pouvoirs publics interviennent, et notamment la Confédération.

2. Le deuxième type, ce sont les acteurs du processus immobilier; leurs intérêts sont différents: la pénurie de logements est source de profit à des degrés variables. En outre, de leur point de vue, le rétablissement d'un marché libre est la situation idéale, qui leur permettra d'être pleinement efficace et de donner satisfaction à tout le monde.

3. Quant au troisième type, ce sont les usagers - consommateurs - habitants, ou la classe populaire. Elle revendique un logement bon marché et de qualité; c'est une condition *sine qua non* pour survivre dans la ville en croissance. Pour réaliser cet objectif, ce type d'acteur demande l'interven-

tion des pouvoirs publics et revendique à des degrés divers le pouvoir de participer à la conception et à la gestion de l'environnement construit.

Ainsi, l'enjeu de l'urbanisation, de la croissance urbaine et du processus immobilier varie radicalement selon que les individus et les groupes appartiennent à l'un ou à l'autre type.

3. La Loi fédérale de 1965

3.1. Conception d'ensemble

C'est typiquement une politique d'incitation. L'objectif pour la Confédération est d'encourager la construction de logements sociaux ou bien indirectement (par le financement d'études sur les possibilités de rationalisation et d'accroissement de la productivité dans la construction de logements) ou bien directement, par trois modalités:

- l'abaissement des loyers pour 5000 logements sociaux par an en prenant en charge l'intérêt du capital engagé;
- des cautionnements de capitaux empruntés pour la construction de logements sociaux, la somme maximale dont la Confédération peut se porter garante étant un milliard de francs;
- l'obtention de capitaux: la Confédération peut prêter jusqu'à concurrence de 600 millions de francs lors d'un resserrement du marché des capitaux.

Nous avons donc affaire à une politique d'incitation à deux dimensions s'adressant aux collectivités publiques cantonales et communales, et à l'économie privée.

1. L'incitation des collectivités publiques: étant donné que le logement est avant tout du ressort des cantons, la mise en œuvre effective de la LF de 1965 dépend de la mise sur pied d'une loi cantonale d'application et surtout de la mise à disposition par les collectivités publiques cantonales et communales de moyens financiers au moins équivalents à ceux de la Confédération.

2. L'incitation de l'économie privée: étant donné qu'en Suisse la construction de logements est avant tout l'affaire de l'économie privée, il est inconcevable que les pouvoirs publics construisent eux-mêmes; leur rôle doit se borner à mettre en place des conditions stimulant les acteurs de l'économie privée à produire des logements sociaux.

Ainsi le succès d'une politique d'incitation de ce type dépend des mesures capables d'intéresser les acteurs de sa mise en œuvre. Une telle politique ne dispose pas de moyens de coercition, son succès réside dans les motivations des acteurs qui la mettent en œuvre.

3.2. Formulation de la LF de 1965

Au début des années 60 est née la Commission fédérale pour la construction de logements (désormais CFCL); elle a pour mission principale de dégager les conditions favorables à la sup-

pression de la crise du logement. En 1963, dans un rapport au Conseil fédéral, la CFCL préconise que *la finalité de l'action des pouvoirs publics en matière de logement, c'est le retour à un marché du logement libre et équilibré*. Pour ce faire, elle propose de lancer trois types de politique publique dont les objectifs sont respectivement :

1. *déconcentrer la demande de logements* ;
2. *stimuler l'offre de logements en supprimant progressivement les mesures de contrôle et de surveillance des loyers* ;
3. *encourager la construction de logements sociaux*.

Les résultats des travaux de la CFCL constituent un exemple de compromis typiquement helvétique entre les trois principaux acteurs de la politique du logement que nous avons mentionnés précédemment. Les représentants des couches populaires acceptent le retour au marché libre à la condition que la Confédération encourage la construction de logements sociaux. C'est en fonction de ces accords qu'est élaborée la Loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements sociaux (LF de 1965).

Les discussions aux Chambres apportent peu de modifications au projet de la Commission fédérale et au Message fédéral. Le débat est pourtant intéressant car il permet de repérer les positions des principaux acteurs. La principale objection au projet vient des représentants des milieux populaires romands qui jugent le projet insuffisant ; il s'agit — disent-ils — d'une « aspirine donnée à un leucémique », cette loi restera d'après eux sans effets sur la crise. Le Conseil fédéral réplique qu'il est impossible de faire davantage et que la solution de la crise du logement devra être trouvée dans la limitation volontaire de la croissance urbaine, donc il est lui aussi d'accord sur ce fait que cette loi ne saura pas résoudre la crise, pour ce faire d'autres politiques doivent être menées.

L'adoption de la Loi fédérale a lieu le 19 mars 1965.

3.3. Les principaux jalons

de la mise en œuvre de la LF de 1965
La mise en œuvre de cette loi est lente : surtout les cantons tardent à élaborer une loi d'application, pourtant la crise du logement à cette époque est très forte. Ce n'est qu'à partir du début des années 70, cinq ans après, que la LF commence à porter ses fruits. Elle a été prorogée plusieurs fois et l'aide fédérale a pu être sollicitée jusqu'à fin 1976. Du début 1966 à fin 1976 un total de 40 354 logements sociaux ont ainsi pu être réalisés en Suisse ; la LF de 1965 prévoyait un maximum de 55 000 logements, l'objectif de la politique a donc été réalisé à 73%.

3.4. La mise en œuvre intercantonale de la LF de 1965

L'aide fédérale a été inégalement sollicitée par les cantons. Le peloton de tête

comprend des cantons aussi bien urbains que ruraux, notamment le Valais, le Tessin, Fribourg, Lucerne, Bâle-Ville et Obwald. Les cantons de Zurich, Genève et Vaud, connus pour leur forte crise du logement, ont utilisé l'aide fédérale nettement au-dessous de la moyenne. Alors que nous nous attendions à ce que la crise du logement soit la principale explication de l'utilisation de l'aide fédérale, nos statistiques sur les vingt-cinq cantons suisses font apparaître que l'intensité de la crise du logement n'explique pas directement l'utilisation de la LF de 1965, l'engagement des deux types d'acteurs qui produisent des effets opposés. Ainsi une forte crise du logement amène les maîtres d'ouvrage privés traditionnels à intensifier leur action dans le secteur privé aux dépens de la construction de logements sociaux ; par ailleurs, la crise du logement incite les collectivités publiques, lorsqu'une pression populaire se manifeste, à un réel engagement à utiliser l'aide fédérale.

Comment interpréter ces résultats ?

1. Pour les maîtres d'ouvrage privés, une forte crise du logement est profitable : plus la crise est forte, plus le rendement prévisible résultant de la location de nouveaux logements construits est élevé, à moyen terme en tout cas.

Il s'ensuit que l'intérêt des acteurs de l'économie privée pour la construction de logements sociaux est d'autant plus faible que le rendement prévisible des constructions en marché libre est supérieur à celui de la construction de logements sociaux et que le risque de non-location est de toute manière presque nul. Bref, pour ces diverses raisons, plus la crise est forte, moins les maîtres d'ouvrage privés s'engageront dans la construction de logements sociaux.

2. L'engagement du secteur public suit une tout autre dynamique. Etant donné que la crise du logement affecte de nombreux citoyens, ceux-ci exercent une pression sur les partis politiques et sur les autorités des cantons et des communes en faveur d'une politique du logement. L'engagement des gouvernements cantonaux et des communes pour une telle politique dépend donc largement de ces pressions politiques, et plus particulièrement de celles qui sont exercées par les partis politiques favorables à une politique sociale du logement.

En d'autres termes, l'utilisation de la loi fédérale ne dépend *pas exclusivement de l'intensité de la crise du logement, mais encore de la présence d'acteurs favorables à une politique sociale du logement*.

Nous avons poursuivi notre recherche dans le canton de Vaud qui se caractérise par une situation intermédiaire et représentative de la Suisse. Nous avons analysé toutes les opérations subventionnées grâce à la LF de 1965.

Qui sont les maîtres d'ouvrage qui ont utilisé la LF ? Les maîtres d'ouvrage qui ont répondu à l'incitation de la LF de 1965 sont de trois types : 1) des coopératives d'habitation, 2) des communes qui juridiquement se sont principalement organisées en fondations ou en sociétés coopératives, et 3) divers types d'acteurs économiques (comme des entreprises de construction, des entreprises industrielles ou commerciales) ; ces derniers ont adopté principalement la forme juridique de la société anonyme.

Les maîtres d'ouvrage habituels (notamment assurances, caisses de pension, investisseurs à long terme, promoteurs, etc.) assurant le gros de la construction du logement dans le canton de Vaud n'ont pas trouvé intéressante cette forme d'aide publique et n'ont pas répondu à l'incitation de la LF.

Par rapport à ces trois types de maîtres d'ouvrage, la LF de 1965 a été appliquée avec une grande équité. Surtout en ce qui concerne les conditions de financement ; aucun acteur ne s'est trouvé favorisé ou défavorisé. Bref, tous les maîtres d'ouvrage ayant utilisé la LF de 1965 ont bénéficié de conditions similaires.

De même, les exigences posées par la loi en matière de coût et de types de logement ont été respectées par ces trois types d'acteurs. Nous n'avons pas décelé de cas déviants.

Quels types de logements cette loi a-t-elle permis de construire ? Près de deux tiers des logements sociaux construits dans le canton de Vaud grâce à la LF de 1965 sont localisés dans des *immeubles locatifs isolés et de grandeur moyenne*. *L'opération immobilière médiane contient 28 logements*. La construction des ensembles résidentiels profitant pourtant d'une productivité nettement meilleure ne représente qu'un quart de tous les logements réalisés. Seul un quart des logements peut être considéré comme adapté aux familles nombreuses. Quant à la qualité architecturale, elle va de la plus grande banalité à des essais d'un réel intérêt esthétique.

Si les acteurs ont profité équitablement et également des conditions de la loi, nous constatons, en revanche, un rapport étroit entre le type d'acteurs et le type d'immeubles et de logements. Donc ces trois types d'acteurs construisent des logements différents. Les ensembles résidentiels sont construits par *les communes*, ils contiennent non seulement la plus forte proportion de grands logements, mais ils sont également les mieux équipés tant du point de vue des espaces individuels que collectifs.

Quel que soit le type d'immeubles réalisés par *les coopératives d'habitation*, l'équipement en espaces collectifs a été particulièrement soigné. Par contre, les opérations menées par *les sociétés anonymes* souffrent d'un sous-équipement en espaces individuels et collectifs.

En résumé, notre étude permet d'affirmer que *les communes et les coopérati-*

ves d'habitation comme maîtres d'ouvrage se caractérisent par une production de logements plus élaborée et de meilleure qualité et plus conforme aux besoins des classes populaires.

Le type de maître d'ouvrage se révèle également déterminant quant au niveau et à la stabilité des loyers: les communes ont produit des logements dont les loyers sont les plus élevés et qui augmentent le plus tout en restant dans les normes fédérales, mais nous avons vu par ailleurs que ces logements sont les mieux équipés et de qualité supérieure. En revanche, les coopératives d'habitation ont réalisé les logements dont les loyers sont les plus bas et qui augmentent le moins.

Ces quelques résultats démontrent qu'une politique publique, comme la LF de 1965, n'est pas une mécanique impersonnelle et produisant des résultats uniformes. Cet exemple prouve qu'une politique publique laisse toujours une latitude d'action importante aux acteurs qui veulent bien s'en emparer.

4. Conclusion et recommandations

De manière générale, la politique fédérale d'encouragement à la construction de logements sociaux de 1965 peut être jugée positivement puisque 73% des logements prévus ont été effectivement construits. L'objectif a donc été atteint aux trois quarts. De même, l'analyse menée dans le canton de Vaud ne fait pas apparaître de sérieuses lacunes. Par rapport à certaines décisions politiques qui sont des coups d'épée dans l'eau, ou qui ne sont suivies d'aucun effet, ou encore qui manquent d'équité, la LF de 1965, considérée sous l'angle de ses objectifs, a été d'une efficacité certaine.

Pourtant, en examinant la réalité sous d'autres angles, le succès de cette loi est plus mitigé.

Relevons quatre aspects.

1. Les 27% des logements qui auraient pu être construits ne l'ont pas été, alors que pendant ces années la pénurie de logements sociaux était forte.
2. L'adoption de la LF de 1965 n'a pas été suivie d'effets rapides. Ce n'est qu'au début des années 70 que la loi a été réellement efficace. Une partie des logements ont été construits après 1973 pendant la récession économique, alors que la pénurie était faible. L'explication de cette inertie ne peut pas résider dans l'inévitable lenteur de l'expérimentation de la mise en œuvre d'une loi nouvelle, puisque la LF de 1965 avait été somme toute préparée par l'Arrêté fédéral de 1958 sur l'encouragement à la construction de logements sociaux. Sept ans d'expérimentation (de 1958 à 1965) auraient dû permettre le lancement d'une politique avec des effets immédiats. Cette lenteur ne peut donc être expliquée que par la résistance des acteurs opposés à cette politique.

3. Formulons une critique plus sérieuse: l'utilisation de l'aide fédérale n'est pas le fait des cantons où la pénurie du logement était la plus forte.

4. Plus grave encore: la LF de 1965 devait, certes pas à elle seule, ainsi contribuer au rétablissement d'un marché équilibré du logement et résoudre la crise du logement. Par rapport à cette finalité, la LF de 1965 a complètement échoué. Si, à partir de 1973 jusqu'en 1978, la pénurie de logements a été partiellement résorbée, ce n'est pas principalement en raison de l'action des pouvoirs politiques, mais à cause du surcroissement de la récession économique qui a entraîné le départ d'un nombre considérable de travailleurs étrangers.

En bref, il y a efficacité partielle quant aux objectifs de la LF de 1965, il y a échec quant à sa finalité. Quelles explications peut-on donner à ces résultats? En ce qui concerne l'échec de la finalité, l'hypothèse de la non-cohérence entre finalité — objectifs — moyens est vérifiée: comme le disaient déjà quelques conseillers nationaux lors de la discussion du projet en 1964, cette loi est «une aspirine donnée à un leucémique». Les moyens mis à disposition pour résoudre la crise du logement étaient dérisoires.

Pour ce qui est de l'explication de l'efficacité partielle quant aux objectifs, deux explications peuvent être avancées: d'abord la lenteur de la mise en œuvre fédérale et cantonale à partir de la décision politique de mars 1965: cette lenteur s'explique par trois facteurs: l'inertie administrative du fédéralisme d'exécution, d'une part, et d'autre part, cette efficacité partielle vient du fait que les moyens et les objectifs de cette loi n'étaient pas formulés de manière suffisamment souple pour s'adapter aux besoins des collectivités qui subissaient le plus la pénurie de logements sociaux. Enfin, l'efficacité partielle de cette loi s'explique par la non-participation des maîtres d'ouvrage habituels; c'est-à-dire de ceux qui assurent le gros de la construction des logements. Pourquoi ces acteurs habituels n'ont-ils pas répondu à la loi? Deux explications peuvent être lancées dans le débat:

- Les formes d'aide financière prévues dans la loi impliquent un appel très large au crédit hypothécaire et non pas un encouragement à l'investissement des fonds propres dont disposent ces acteurs. De plus, le taux de profit toléré par la loi n'est pas suffisamment élevé pour ces acteurs, ils ont par conséquent renoncé à s'associer à cette politique.
- En outre, pour ces acteurs, la pénurie de logement étant source de profit, ils n'ont pas avantage à œuvrer dans le sens d'une réduction de cette pénurie, surtout encore en construisant des logements sociaux. En d'autres termes, pour eux, répondre à la LF de 1965, c'était en quelque sorte se couper l'herbe sous les

pieds. Ils n'ont de ce fait pas répondu à l'incitation et, vu leur importance primordiale dans le processus immobilier, ils ont mis partiellement en échec la politique.

En résumé, la LF de 1965 était doublement inadaptée, d'une part aux collectivités subissant le plus la crise du logement, d'autre part aux maîtres d'ouvrage les plus à même de construire massivement du logement.

En tenant compte des résultats de notre recherche, mais aussi de quelques développements contemporains, nous pouvons formuler les trois recommandations qui suivent.

A. L'aide financière de la Confédération en matière d'encouragement à la construction de logements sociaux est indispensable et irremplaçable.

Vu sous l'angle de la LF de 1965 et en dépit de ses imperfections et lacunes, l'aide de la Confédération est indispensable. Elle a permis de construire des logements qui s'adressent pleinement aux classes populaires. Depuis longtemps on annonce la fin de la crise du logement; or, mises à part quelques accalmies de courte durée, qu'elle soit qualitative ou quantitative, la crise du logement pour les classes populaires, plus particulièrement, est une donnée permanente de la société industrielle; en outre, rien ne laisse présager qu'il en ira autrement dans les sociétés post-industrielles.

Par ailleurs, toujours d'après l'analyse de la LF de 1965, l'intervention de la Confédération n'est en rien centralisatrice; elle n'entrave pas le fonctionnement des institutions politiques fédéralistes. De même, rien ne laisse supposer, outre de vagues déclarations de principe, que l'économie privée s'occupera activement de la construction de logements sociaux. Bref, pour toutes ces raisons l'action fédérale reste fondamentale et très positive. Pourtant, le rôle de la Confédération pourrait être plus efficace encore. Il nous semble, par exemple, que l'aide financière fédérale pourrait être accordée aux cantons globalement et régulièrement. Il serait même souhaitable de leur confier toute la gestion de ces fonds. Le contrôle fédéral de la loi est inutile. Cette aide devrait cependant être subordonnée à quatre exigences:

1. une participation financière substantielle et équivalente des cantons et des communes;
2. l'élaboration d'un programme directeur cantonal du logement et à sa mise en œuvre effective;
3. la conformité de ce programme à une loi cadre fédérale;
4. le programme cantonal devrait être élaboré en étroite relation avec les communes.

B. La Confédération, outre son rôle d'encouragement et de coordination, devrait mener une évaluation systématique de ses politiques du logement; en d'autres termes, elle

devrait diriger une politique permanente et cohérente de recherche, fondamentale et appliquée, sur le logement et l'habitat.

Tout au long de nos travaux, nous avons pu constater des lacunes graves sur la connaissance en matière de logement: des données essentielles font défaut, d'où des actions menées sur des connaissances approximatives.

Nous ne pensons pas que la recherche soit la seule manière de produire des connaissances. Pourtant, son rôle est irremplaçable et, sans connaissances précises, l'action risque d'être non pertinente. Nous pensons que cette politique de recherche devrait être menée en étroite collaboration avec les cantons et les communes ainsi qu'avec tous les partenaires concernés. Elle devrait porter plus particulièrement sur

- l'efficacité des politiques publiques en matière de logement et d'habitat;
- les systèmes de la production immobilière;
- la structure du stock de logement et son cycle de vie;

- les besoins et aspirations des habitants qui évoluent;
- la participation des habitants par rapport à la conception et à la gestion de leur cadre de vie.

En rapport avec cette politique de recherche, la Confédération devrait encourager non seulement des expériences novatrices dans le processus de construction, mais encore celles concernant la conception du logement et la participation des habitants à la gestion et à la transformation de leur logement.

C. L'encouragement de la Confédération devrait viser plus particulièrement deux types de maîtres d'ouvrage: les communes et les coopératives d'habitation.

Nos recherches dans le canton de Vaud nous permettent d'établir que ce sont les communes et les coopératives d'habitation qui répondent de la manière la plus pertinente aux aspirations des classes populaires, notamment:

- le rapport entre loyer, qualité archi-

tecturale et équipement est particulièrement réussi;

- la stabilité des loyers est bien assurée;
- la participation des habitants semble plus intense.

Etant donné ces constatations, ces deux types de maîtres d'ouvrage — sans exclure les autres, bien entendu — devraient être encouragés.

- en facilitant leur accès aux ressources financières, scientifiques, techniques et administratives;
- en aidant les communes à constituer des réserves de terrain pour construire du logement social en évitant bien entendu de créer des ghettos de couches populaires;
- en recourant aux capitaux des caisses de pension pour le financement des logements sociaux, sous la forme de prêts hypothécaires et d'avances aux assurés-coopérateurs en vue de la constitution de leurs parts sociales.

**Michel Bassand,
Gérard Chevalier,
Erwin Zimmermann**

Faites de votre salle de bains autre chose qu'une salle de bains

banino



Le programme d'armoires-miroirs Banino de Schneider est le complément idéal des meubles pour salles de bains Banino. L'assortiment comprend des armoires à 2 ou à 3 portes avec portes-miroirs pivotantes, livrables à choix avec ou sans niche et éclairage. Les deux programmes sont dimensionnés d'après le module sanitaire et concordent du point de vue design, construction et matériau.

Faites vous montrer les armoires-miroirs Banino: le mieux, dans un magasin spécialisé, où on pourra vous renseigner en détail.

Schneider

Des idées lumineuses pour salles de bains dans la meilleure qualité suisse.

**W. Schneider & Co. S.A.
Fabrique d'articles métalliques
CH-8135 Langnau-Zurich
Tél. 01/713 39 31, Télex 56348**