

# Le logement du futur 3 : "comment abaisser les coûts afin de promouvoir la construction de logements à loyer modéré"

Autor(en): **Stadelmann, Jacques**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **72 (2000)**

Heft 5

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-129812>

## **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.

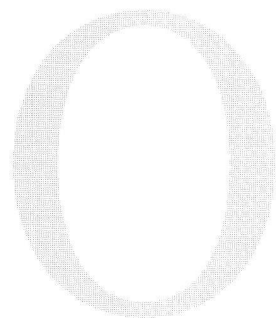
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **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 LOGEMENT DU FUTUR 3

### «Comment abaisser les coûts afin de promouvoir la construction de logements à loyer modéré»



**O**rganisé par la ville de Delémont et son département des affaires sociales et du logement dirigé par Rémy Meury avec le concours de la revue *Habitation*, le séminaire «logement du futur» - troisième du genre - s'est tenu le 15 septembre dernier. Désormais bienal et inscrit au nombre des rencontres et colloques consacrés aux problèmes de l'habitat, il a réuni une cinquantaine de participants. Placé sous le thème aux allures de défi de «l'abaissement des prix à la construction» il a été marqué par des interventions et des échanges en ateliers portant sur les initiatives des pouvoirs publics en faveur de la construction de logements à loyer modéré, le financement de ce type de construction, sur les mesures issues de l'aménagement du territoire, sur l'urbanisme et la construction susceptibles d'entraîner des abaissements des coûts.

Abandonnant d'emblée à la prétention de découvrir la solution miracle au problème posé, diablement complexe et ardu, animateurs et participants se sont attachés à ouvrir des pistes et à développer certaines suggestions.

Convaincus de la persistance des besoins en logements à loyer modéré, ils ont réclamé une meilleure adéquation des mesures aux besoins et la mise en place de nouveaux outils, notamment à l'éche-

lon fédéral. Ils ont aussi souligné avec force la nécessité d'un engagement plus résolu des pouvoirs publics dans les cantons et les communes. Enfin, partisans d'une réflexion élargie, ils ont mis en évidence l'intérêt d'un partenariat ouvert à tous les acteurs concernés et ont invité ces derniers - urbanistes, architectes, copérateurs, locataires, collectivités et bailleurs de fonds - à engager ensemble une réflexion plus aiguë et approfondie sur les moyens à mettre en œuvre pour aboutir à l'ambitieux objectif fixé. Rendez-vous a été pris pour un nouveau séminaire à l'automne 2002.

Nous avons, subjectivement, choisi de résumer assez largement deux des cinq interventions présentées au séminaire: celle de Jean-François Roth, ministre jurassien de l'Economie, relative à la politique du logement dans le Jura et celle d'Henri Erard, secrétaire de la Région Jura, portant sur les outils et les aides offerts par la LIM (Loi fédérale sur les investissements dans les régions dites de montagne). Les contributions, très intéressantes elles aussi, de Véronique Gostelli, préposée à l'office cantonal neuchâtelois du logement, Mario Cavaleri, chef de la Gérance immobilière de la ville de Genève et Doris Waelchli, architecte EPFL et professeur invitée à l'EPFZ, font l'objet de recensions volontairement raccourcies.

#### JURA ET POLITIQUE DU LOGEMENT

Accroître en vingt ans sa population de 15% - pour passer de 69 000 habitants aujourd'hui à 80 000 en 2020, telle est la grande

ambition nourrie par le gouvernement jurassien et tout récemment confirmée par le Parlement. Une ambition qui soulève la question de la capacité de loger les habitants attendus et de celle de la réponse à apporter aux besoins en constructions nouvelles.

Appelé à ouvrir le séminaire, le ministre jurassien Jean-François Roth en charge de l'Economie et du dossier ne s'est pas borné à dresser le bilan de la politique cantonale du logement mais il a aussi évoqué ses perspectives en relation précisément avec l'objectif population inscrit dans le projet «Jura Pays ouvert».

#### PEU DE LOGEMENTS VACANTS

Aux yeux du ministre, la situation du marché du logement peut être jugée comme satisfaisante dans le canton du Jura.

Le taux de logements vacants excède 2,2% contre 1,6% pour la Suisse. Un taux de 1,5% correspond à un marché dit équilibré.

Bien que le taux jurassien se situe sensiblement au-dessus du taux d'équilibre - 2,5% contre 1,5% - il serait pourtant abusif d'en déduire que le secteur logement a drainé trop de ressources financières. Même à ce niveau, il y a toujours des catégories de logements (notamment ceux destinés aux grandes familles ou à revenu modeste) où l'on constate une certaine pénurie.

Divers facteurs expliquent cette situation satisfaisante du marché jurassien: modicité des prix fonciers, croissance démographique plutôt faible, forte proportion de ménages propriétaires de leur lo-

gement, initiatives stimulatrices prises au niveau communal et cantonal, etc.

### DROIT AU LOGEMENT

S'agissant de la politique jurassienne du logement proprement dite, le ministre a rappelé qu'elle prenait appui sur l'article 32 de la Constitution jurassienne qui reconnaît explicitement le droit au logement et charge l'Etat et les communes de veiller à ce que toute personne obtienne, à des conditions raisonnables, un logement approprié.

En pratique, le Gouvernement a choisi d'accompagner les mesures prises par la Confédération en la matière: loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements et loi en faveur de la rénovation de logements dans les régions de montagne (une partie du territoire jurassien).

Si l'on s'en tient à l'encouragement à la construction de logements destinés à la location, de loin la mesure la plus importante, on constate que,

- de 1979 à 1991, 427 logements ont fait l'objet d'une aide fédérale, à savoir 336 logements nouveaux et 91 rénovations, le tout réparti entre 59 communes.

Depuis 1992, date de l'entrée en vigueur du décret complémentaire cantonal, le bilan se présente ainsi :

- 605 logements répartis dans 62 communes ont fait l'objet d'une aide financière fédérale et cantonale, à savoir 484 logements nouveaux et 121 rénovations;

- les promesses de subventions cantonales relatives à ces 605 logements s'élèvent à 42,7 millions de francs, et correspondent à 162,2 millions d'investissements.

### AIDE BIEN CIBLÉE

Jean-François Roth s'est alors interrogé sur l'efficacité de l'aide fédérale et cantonale et sur son adéquation au but poursuivi, le soutien aux ménages qui en ont besoin.

«A cet égard, a-t-il noté, nous disposons depuis 1992 de chiffres précis sur les logements subventionnables par le Canton :

- sur les 605 logements admis au subventionnement, 585 peuvent être considérés comme étant «sur le marché» au 30 juin 2000, c'est-à-dire susceptibles d'être subventionnés;

- sur ces 585 logements, 30 sont vacants (soit 5,1%);

- sur les 555 logements occupés, 518 le sont par des locataires remplissant les conditions de subventionnement, soit 93,3% des logements;

- sur les 37 locataires qui n'ont pas droit à la subvention, onze concernent des logements rénovés occupés auparavant par lesdits locataires, à qui il eût été indécent de résilier le contrat de bail».

«Sur la base de ces chiffres, on peut admettre que moins de 5% des logements admissibles au subventionnement sont loués à des personnes dont le revenu et/ou la fortune excèdent les maximums admis. On ne peut donc pas dire que la loi manque son objectif».

### 5% DU PARC DES LOGEMENTS

Passant à la loi sur l'amélioration du logement dans les régions de montagne, - instrument désuet selon lui - le ministre a relevé que, depuis 1979, 288 logements ont fait l'objet d'une aide effective pour un montant global de 7,6 millions de francs, dont 5 millions à charge de la Confédération, 1,7 million à celle du canton et 0,9 million à celle des communes concernées. Les projets de rénovation ont occasionné des investissements de l'ordre de 33 millions de francs.

Au total, la politique cantonale et fédérale a porté sur 1320 logements, soit à peu près 5% du parc de logements dans le Jura, lequel a passé de 27'663 logements en 1990 à 31'000 en 1999, soit une croissance de 12%.

### OBJECTIF AMBITIEUX

Le bilan dressé, Jean-François Roth a abordé le volet des perspectives, «largement conditionnées par la mise en œuvre et la réussite du projet Jura Pays ouvert». Initié par le Gouvernement, validé récemment par le Parlement, ledit projet vise à augmenter la population jurassienne de 69'000 à 80'000 habitants en 2020, cela afin d'éviter que le Jura soit confronté dans une vingtaine d'années à des difficultés susceptibles de le précipiter dans la régression économique, démographique et sociale.

«Cet objectif est ambitieux, a admis le ministre. Compte tenu que nous recensons actuellement 2,2 personnes par logement, le projet postule la mise à disposi-

tion d'environ 5'000 logements supplémentaires sur 20 ans, soit 250 par année. D'ores et déjà, les études menées dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal d'aménagement du territoire ont mis en évidence que les réserves de terrains à bâtir sont amplement suffisantes pour atteindre cet objectif. Il revient maintenant aux groupes de travail qui oeuvrent à la réussite du projet d'élaborer les mesures propres à améliorer l'attractivité de la région dans le secteur de l'habitat». S'appuyant sur ce constat, il mis en évidence les éléments qui devront être pris en considération:

#### · Mobiliser les réserves

L'existence de réserves de terrains n'implique nullement qu'ils soient immédiatement disponibles pour la construction.

Des mesures devront être proposées pour libérer les terrains dont le projet a besoin. A cet égard, les communes qui souhaitent profiter de la dynamique démographique visée par le projet devront veiller à mettre en place des procédures souples et rapides de mise à disposition de terrain.

#### · Eviter une poussée excessive des prix fonciers

Il s'agira d'écarter toute planification rigide et concevoir une conception souple de l'usage du sol, sans gaspiller ce dernier.

#### · Réviser la politique de l'Etat en matière d'habitat

Deux axes sont retenus: concentration des moyens financiers sur le logement social, afin que les personnes les plus démunies soient certaines de trouver un logement; ciblage des mesures et de moyens sur les personnes qui choisissent de s'établir dans le canton.

«J'ai la conviction, a conclu le ministre, qu'une réflexion conduite avec lucidité le long des deux axes que je viens d'esquisser devrait conférer à notre politique de l'habitat une envergure dont elle n'avait pas besoin jusqu'ici, mais qui lui sera nécessaire dorénavant.»

### LES RESSOURCES OFFERTES PAR LA LIM

Secrétaire de l'Association régionale Jura, institution chargée de l'application du dispositif d'aides prévu par la LIM (Loi sur les investissements dans les régions de montagne) Henri Erard a présenté une intéressante contribution sur

(Suite en page 18)

(Suite de la page 9)

les différentes formes de soutiens générées par cette loi. Rappelons ici que la LIM ne s'applique qu'aux régions dites défavorisées. Des régions qui, en Suisse romande, recouvrent l'Arc Jurassien, du canton du Jura à la Vallée de Joux en passant par le Jura bernois, le Pays-d'Enhaut et une large partie des cantons de Fribourg et du Valais. S'appuyant sur le tout frais «Programme de développement» adopté par l'association regroupant les 83 communes du canton, l'intéressé a mis l'accent sur les actions retenues comme susceptibles d'être promues par la LIM.

### LIM ET HABITAT

Avant d'énumérer et de commenter les domaines dans lesquels les soutiens financiers prévus par la LIM - des prêts à long terme sans intérêt représentant, pour la seule Confédération, 20% des investissements de base et jusqu'à 35% pour les projets sur le développement - l'orateur a mis l'accent sur les points forts et points faibles de l'habitat jurassien.

#### Points forts :

- Forte proportion des logements, maisons familiales comprises, occupés par leurs propriétaires (50 % contre 30% pour la moyenne suisse)
- Disponibilités en logements
- Prix des terrains avantageux
- Surface de plancher supérieure à la moyenne suisse.

#### Points faibles:

- Vétusté relative du patrimoine bâti (un tiers des logements construits avant 1960 n'ont pas fait l'objet de rénovation)
- Coûts élevés de la construction
- Forte proportion de logements en mauvais état dans les centres historiques des localités
- Manque de soutien pour les travaux de rénovation.

### EFFETS BAISSÉ DES COÛTS

Cette évocation des handicaps et des atouts opérée, l'intéressé évoqua les objectifs retenus par le Programme de développement adopté récemment :

- accroître l'attractivité des centres
- densification dans les disponibilités

· équipements de nouveaux lotissements

· conserver les bâtiments anciens en les adaptant aux besoins.

Il aborda l'inventaire des domaines d'actions susceptibles de bénéficier d'un cofinancement au titre de la LIM, avec comme incidence une baisse des coûts pour le maître d'ouvrage et le porteur du projets :

#### a) Espaces publics

Les aménagements piétonniers et routiers, parcs, trottoirs dans le mesure où ils s'inscrivent dans un projet de renforcement de l'attractivité de la localité.

#### b) Lotissements

L'équipement des terrains à bâtir peut faire l'objet d'un soutien dans la mesure où la preuve du besoin peut être apportée. En l'espèce s'il s'agit d'apprécier le degré de difficulté à vendre les terrains équipés. Là où les ventes s'annoncent aisées, il n'y a pas d'aide LIM.

#### c) Hébergement touristique

Sous conditions, certaines formes d'hébergement peuvent bénéficier de la LIM, notamment les projets portés par une communauté (club, société, association, etc.)

De manière plus précise on retient ici les formes d'hébergement rural offertes à des groupes (dortoirs), les maisons et colonies de vacances, les projets collectifs d'aménagement ou de rénovation de gîtes ruraux (chambres d'hôtes, aventure sur la paille, tourisme à la ferme), les campings, y compris les bâtiments démontables pour l'hiver, les lieux d'accueil de caravanes et les structures communautaires (douches ou réfectoire, buvettes, etc.), les auberges de jeunesse et cabanes de montagne

#### d) Bâtiments historiques et patrimoine bâti

Les documents de référence consistent ici dans les répertoires cantonaux des biens culturels du canton du Jura et dans l'Inventaire suisse des biens culturels d'importance nationale et régionale (ISB 1995).

La commune où se trouve le bâtiment ou le programme doit financer au moins 10 % du coût du projet pris en considération par la LIM.

La restauration ou la rénovation de bâtiments historiques reconnus d'importance nationale ou régionale est considérée comme infra-

structure de développement (prêts pouvant atteindre 35% des coûts retenus). Seul l'investissement se rapportant au caractère historique du bâtiment est pris en considération.

#### e) Sites

Une mesure complémentaire est prévue pour les sites d'intérêt national ou régional (villes ou villages / groupes de bâtiments). Un projet de remise en valeur d'un site pourra bénéficier de la LIM (prêts jusqu'à 35%) s'il s'agit d'un programme d'ensemble, se rapportant à plusieurs bâtiments (une rue ou une place, par exemple). On vise ici les communes ou les organismes privés ou semi-privés, telles les fondations qui ont pour objectif d'améliorer la qualité de la vie au centre de la localité.

#### f) Economies d'énergie

Le Programme retenu pour le Jura prévoit que les assainissements énergétiques des bâtiments peuvent aussi obtenir un soutien de la LIM. Un soutien très opportun au moment où l'on parle diversification des sources énergétiques et recours au bois dans le chauffage à distance. Seuls les projets émanant d'organisations seront pris en considération.

Ici aussi la commune devra participer pour 10% au moins au financement du projet.

On le voit la LIM offre un éventail assez impressionnant de possibilité de soutien et partant de réduction indirecte des coûts.

### LOGEMENTS ANCIENS, EXEMPLE NEUCHATELOIS

Rebondissant sur les propos d'Henri Erard relatifs à la préservation des bâtiments anciens, Véronique Gostelli a présenté l'intéressant dispositif retenu par le canton de Neuchâtel pour favoriser la restauration des logements anciens.

Dans le double but de soutenir des emplois dans le secteur de la construction et de maintenir certains loyers à des montants raisonnables, l'Etat et les communes ont choisi, en 1994, d'encourager la transformation et la modernisation de logements anciens d'immeubles locatifs. Instrument retenu, la prise en charge, chaque année, de la moitié des intérêts de l'investissement exigé par les travaux. Et cela jusqu'à 80'000 fr. par logement durant 15 ans.

L'Etat et la commune participent à parts égales à l'aide apportée. La

commune donne un préavis sur les projets qui la concernent. Le solde des intérêts incombe au propriétaire. Ce dernier bénéficie de l'aide publique; même la rénovation est financée grâce à des fonds propres. L'intérêt du capital investi est identique à celui pratiqué par la Banque Cantonale Neuchâteloise pour les prêts hypothécaires de premier rang.

La rénovation financée comprend uniquement les travaux appelés à augmenter la valeur d'utilisation de l'appartement, à l'exclusion des travaux d'entretien. La valeur du logement rénové ne doit pas dépasser le coût d'un logement neuf, en fonction d'une qualité «suffisante».

Aucun dossier n'est pris en considération après le début de sa réalisation.

Les travaux doivent être entrepris et achevés dans les deux ans à compter de la décision cantonale. Enfin, seuls les immeubles construits avant le 1er janvier 1970, et qui n'ont pas fait l'objet de travaux de rénovation importants depuis 10 ans peuvent bénéficier de l'aide.

L'amortissement des capitaux investis et subventionnés s'étale sur 25 ans au maximum. Il ne peut être reporté sur les loyers que pour la moitié, le solde étant à la charge du propriétaire.

L'Etat détermine le nouveau revenu locatif après travaux et surveille les loyers pendant 15 ans. Ils ne peuvent être augmentés sans autorisation.

De plus, l'Office fédéral du logement attribue aux locataires des immeubles rénovés, dans la mesure où ils remplissent les conditions, les abattements supplémentaires (AS III et IV).

Grâce à cette mesure, les pouvoirs publics ont encouragé la rénova-

tion de 255 logements répartis dans toutes les régions du canton. Le dispositif introduit en 1994 n'a pas été reconduit. Si la situation devait se dégrader, les autorités n'hésiteraient pas à récidiver. Un décret, tout ficelé, est tenu au chaud, prêt à être soumis à l'approbation du Parlement.

#### A GENEVE

Confronté quotidiennement aux problèmes de la gérance d'un impressionnant parc municipal de logements - plus de 5 500 - Mario Cavaleri a présenté quelques aspects de la politique conduite à Genève en faveur de la construction de logements sociaux.

En dépit d'une situation de pénurie - le taux des appartements vacants atteint à peine 0,5% dans les catégories des 3 et 4 pièces (cuisine comprise) et 1500 demandes sont en attente à la Gérance municipale - la ville a renoncé à la construction directe de logements. L'importance du parc actuel et les difficultés budgétaires l'ont amenée à passer le témoin aux coopératives. L'aide apportée consiste essentiellement en trois mesures : mise à disposition systématique, sous forme de droit de superficie à long terme, de terrains en faveur de coopératives de construction, aide financière directe aux locataires et rénovation des logements existants. Proportionnelle aux revenus, l'aide directe et personnalisée s'élève à 12 millions de fr. par an et peut atteindre 40% de la location.

Autres domaines d'action privilégiée par la gérance, ceux concernant l'accompagnement des coopératives d'habitation et les contacts avec les locataires. «La dimension sociale de notre travail ne cesse de s'amplifier», a conclu Mario Cavaleri.

#### EXEMPLES REVELATEURS

A travers trois exemples «vécus» de projets architecturaux originaux et fondés sur une recherche approfondie de baisse des coûts, l'architecte Doris Waelchli a montré combien il était ardu d'amener les maîtres d'ouvrages ou auteurs de concours à retenir les visions nouvelles en matière de construction. Au chapitre des éléments susceptibles de maîtriser les coûts - terme qu'elle préfère à celui d'abaisser - et préconisés, sans succès, dans les trois concours en cause, elle a mis l'accent sur les points suivants:

- implantation compacte et densifiée
- terrassement limité au strict nécessaire
- choix de matériaux «économiques»
- durée de vie limitée du bâtiment, à concilier avec les principes du développement durable
- abandon de certains équipements
- modes de construction novateurs.

Elle a conclu son intervention en indiquant que les expériences conduites par son bureau d'architecture lui ont montré que le débat sur la maîtrise ou la baisse des coûts fait rapidement apparaître ses limites dès qu'on se trouve confronté aux attentes et exigences des constructeurs. Une observation qui ne l'empêche pas de croire fortement aux vertus de l'innovation et de la recherche.

Jacques Stadelmann

#### Pénélope par Arom

Résumé: après neuf mois d'attente,



ça bouge...



ça bouge.



Départ à l'hôpital sur les chapeaux de roue