

L'évolution des prix des terrains et les loyers

Autor(en): **Jucker, Waldemar**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **54 (1962)**

Heft 11

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-385253>

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.

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel: «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

54^e année

Novembre 1962

N° 11

L'évolution des prix des terrains et les loyers

Par *Waldemar Jucker*

Les régions qui ne sont pas touchées par la crise du logement sont rares. C'est paradoxal si l'on songe que l'activité n'a jamais été plus intense dans le bâtiment. Mais l'immigration a été si forte au cours des dernières années – elle l'est encore – que la demande d'habitations a augmenté plus rapidement que l'offre. L'accroissement de la population indigène, l'abaissement de l'âge moyen du mariage, d'autres facteurs ont également joué un rôle.

Cependant, bien que la pénurie de logements soit presque générale la relation entre l'offre et la demande de terrains à bâtir varie assez fortement d'une région à l'autre. Le problème foncier est particulièrement aigu dans les zones où l'expansion économique est la plus intense. Non seulement les étrangers, mais les Suisses y affluent. Il s'agit avant tout d'une main-d'œuvre jeune, dont la mobilité est particulièrement accusée. C'est dire que, dans ces régions, la proportion des mariages est plus grande qu'ailleurs, ce qui contribue à la forte augmentation de la demande de logements. Nombre de ces jeunes gens sont déjà chefs de famille. Les nouvelles habitations ne sont pas seules à exiger des terrains; les écoles, les hôpitaux, les équipements de tout genre requis par l'accroissement de la population en dévorent beaucoup. Et nous ne parlons pas des superficies considérables qu'absorbent les entreprises industrielles et commerciales que cette expansion multiplie. Enfin, cet essor démographique et économique a pour corollaire un enflamment considérable de la consommation d'énergie. Il faut construire de nombreuses usines hydro-électriques. C'est dire que l'expansion a des répercussions jusque dans les vallées les plus éloignées.

Quelques chiffres illustreront cette évolution. Il s'agit d'estimations fondées sur les résultats provisoires du dernier recensement fédéral. De décembre 1950 à décembre 1960, la population de résidence a augmenté de 714 000 personnes ou de 15%. Tant en chiffres absolus qu'en pour-cent, cet accroissement est le plus fort que l'on ait enregistré depuis que l'on dispose d'une statistique démographique. Les

deux tiers de cette augmentation ont été enregistrés dans vingt-trois « noyaux d'agglomération », c'est-à-dire dans les villes et les communes suburbaines qui constituent des unités économiques. A son tour, l'accroissement de ces agglomérations (ou points de cristallisation) est réparti pour les deux tiers entre les régions urbaines de Zurich, de Bâle, de Genève, de Berne et de Lausanne. Cette forte concentration de la population exerce une influence déterminante sur la demande de terrains et l'évolution des prix.

L'extension constante de l'aire suburbaine a pour effet de modifier les structures même du centre des villes, qui devient une « city ». L'expansion économique étant accompagnée d'un développement toujours plus rapide du tertiaire, les services de tout genre se concentrent au cœur des villes, où les immeubles commerciaux et administratifs remplacent progressivement les maisons locatives. On assiste à des transferts de population vers la périphérie. Ce phénomène a pour conséquence une augmentation de la demande de terrains non seulement dans la « city », mais aussi dans les zones extérieures.

Ce processus, ce mouvement centrifuge, ne se poursuit pas partout au même rythme. Mais on a lieu d'admettre que l'accroissement de la population en accélérera partout la cadence et le dynamisme. De 1950 à 1960, dix-huit des trente-deux quartiers de Zurich et cinq des dix-huit quartiers de Bâle ont enregistré une diminution du nombre des habitants.

En Suisse, les statistiques qui permettent de suivre l'évolution des prix des sols sont peu nombreuses. Elles portent uniquement sur les variations des prix des terrains à bâtir dans les trois villes de Zurich, de Bâle et de Berne. Ils sont montés de 80% en moyenne de 1945 à 1950 et dans une proportion égale de 1950 à 1955. Ce mouvement s'est nettement accéléré de 1955 à 1960. Au cours de cette période quinquennale, la hausse des prix des terrains à bâtir a été de 120% environ. Le rythme de l'augmentation était nettement plus rapide à la fin qu'au début de ces cinq années.

Aucune statistique ne donne de précisions sur les variations des taux d'augmentation enregistrés dans les diverses zones – du centre de la ville à la zone en bordure de l'agglomération. Pour avoir une idée approximative de cette évolution à Zurich et à Berne à tout le moins, j'ai procédé à une enquête sommaire auprès de spécialistes de la banque et de la construction. J'ai essayé de déceler la part occupée par le prix du terrain dans les coûts de revient des grands immeubles locatifs, et cela dans les diverses zones.

Au centre de la ville de Berne – qui constitue un cas extrême – le prix du terrain est évalué à 40% du coût global des immeubles neufs. Dans les zones périphériques, cette proportion tombe à 10% environ. La moyenne s'inscrit probablement entre 15 et 20%. A Zurich, les écarts sont encore plus marqués. Au centre de la ville, le prix

du terrain atteint jusqu'à 50% du coût global des constructions. Cette proportion tombe jusqu'à 10% dans la périphérie. Dans l'agglomération zurichoise, la moyenne s'établit entre 20 et 25%, au regard de 15% il y a une dizaine d'années. Bien qu'il ne s'agisse que d'estimations, elles n'en donnent pas moins une idée de la gravité de l'évolution et des problèmes qu'elle soulève.

Les écarts considérables que révèlent, selon les zones, les prix des terrains et l'influence qu'ils exercent sur les coûts de construction et, par voie de conséquence, sur les loyers posent une question d'une importance essentielle: Est-il possible d'atténuer les répercussions des prix des terrains sur les loyers en encourageant systématiquement la construction de logements dans les zones périphériques les plus éloignées des centres? Car enfin, plus grandit la distance, et plus augmente la superficie des terrains disponibles.

Quant à moi, je suis d'avis que l'on devrait recourir à cette solution. Mais tout dépend de ses modalités d'application. Jusqu'à maintenant, les particuliers désireux de construire, mais aussi d'alléger autant que possible la charge qu'implique le coût du terrain, ont acquis des parcelles dans les zones relativement peu peuplées. Il en est résulté une grande dispersion de la construction – d'aucuns disent même un chaos. Mais l'aménagement des terrains occupés par les immeubles édifiés isolément ou par petits ensembles absorbe des sommes considérables, qui neutralisent en partie l'avantage que constitue le prix relativement bas du sol. De surcroît, ce mode d'implantation a pour contrepartie des communications insuffisantes, compliquées et coûteuses (le temps, c'est de l'argent) avec la ville.

Cette urbanisation chaotique se poursuit généralement en marge de tout plan d'aménagement local ou régional, c'est-à-dire d'un plan conçu de manière à répartir la région en zones: zone résidentielle, zone industrielle, zone commerciale. Très souvent, ce plan intervient trop tard. A ce moment, on se trouve en face de faits accomplis. Il n'est plus possible de déplacer les industries et les services dont l'emplacement se révèle irrationnel et incompatible avec un développement harmonieux de l'ensemble bâti.

Dans une telle situation, il n'est guère possible d'alléger de manière suffisante les hypothèques qui pèsent aujourd'hui sur le centre des villes. Non seulement le trafic enfle de manière chaotique, mais les nouvelles zones bâties ne sont plus que des « chambres à coucher ». Leurs habitants, qui travaillent en ville, n'y passent que peu de temps et ne se soucient guère de la vie locale. Les communes suburbaines cessent progressivement d'être de véritables communautés. On considère l'habitation dans ces zones, dont l'infrastructure est insuffisamment développée, comme une solution de fortune. Le cœur n'y est pas. Si l'on peut dire, il est resté en ville. On aspire à y retourner. Mais dans la plupart des cas, ce vœu n'est pas réalisable ou ne peut l'être qu'au prix de très lourds sacrifices. Dans l'ensemble,

la situation est peu satisfaisante. Les maisons construites isolément ou par petits ensembles sont assorties de frais de construction extrêmement élevés, qui entraînent (compte tenu de l'aménagement du terrain) de lourdes charges pour les milliers et dizaines de milliers de personnes que ces zones suburbaines attirent année après année.

La demande de logements reste forte. Mais comment est-elle satisfaite? Par des méthodes encore essentiellement artisanales – et cela bien que le bâtiment ait déjà très fortement poussé la rationalisation et la mécanisation. Jusqu'à maintenant, on n'applique encore qu'exceptionnellement des méthodes de construction que nous pourrions qualifier de semi-industrielles (emploi d'éléments préfabriqués, etc.). Et pourtant, leur généralisation permettrait de réduire les coûts de construction de 20% environ

Si l'on n'a pas encore franchi cette étape, l'industrie du bâtiment n'en est pas responsable, ou du moins pas entièrement. Elle doit accepter et exécuter les commandes qu'elle reçoit, se plier aux vœux de la clientèle. Si les entrepreneurs faisaient face à des commandes « en grandes séries », il est certain qu'ils utiliseraient mieux les possibilités de rationalisation qu'offre la technique moderne.

Mais ces possibilités ne peuvent être utilisées à fond que si l'on établit préalablement des plans d'aménagement conçus rationnellement, de manière à permettre la construction d'ensembles coordonnés en un temps relativement court. La notion d'ensemble coordonné ne suppose nullement l'édification de constructions monotones comme les blocs locatifs édifiés sans imagination au cours des dernières années ou comme les immeubles HLM de l'agglomération parisienne par exemple (dont Christian Rochefort évoque l'atmosphère dans les *Petits enfants du Siècle*). Si la normalisation systématique des éléments de construction, l'exécution des travaux selon un plan et un horaire précis permettent de rationaliser et d'abaisser les coûts de revient, elles n'empêchent pas, en revanche, une heureuse – et harmonieuse – diversité.

Pour commencer, le problème le plus urgent à résoudre consiste à créer dans le délai le plus bref les « unités » de terrain, les superficies pouvant être aménagées d'un seul jet qui sont nécessaires à l'extension des villes ou à la construction de cités satellites. Etant donné l'extrême morcellement de la propriété et la diversité des intérêts, seule l'aide des pouvoirs publics, dans la plupart des cas du moins, peut permettre de trouver une solution valable.

Les rares communes qui ont pratiqué une « politique foncière » systématique, c'est-à-dire qui ont constitué des réserves de terrains en vue de l'expansion future sont dans une situation meilleure que les autres. Mais on constate très souvent que c'est précisément dans les régions les plus menacées d'un développement chaotique que cette condition n'est pas remplie. Si l'on abandonnait au mécanisme du marché la constitution de ces unités foncières, il s'écou-

lerait trop de temps avant que l'on disposât des superficies nécessaires à un aménagement rationnel de l'habitat.

Comme le temps presse – l'accroissement de la population et l'expansion économique démontrent la réalité de cette constatation – les cantons et les communes devraient disposer du droit légal de préemption préconisé par l'initiative foncière lancée par l'Union syndicale et le Parti socialiste suisse. Il donnerait aux pouvoirs publics la possibilité d'acquérir les biens-fonds offerts par des particuliers. Il conviendra encore de préciser si ce droit doit être réservé aux communes seulement ou accordé aux cantons et aux communes ensemble, s'il doit être général ou limité à des cas particuliers et bien définis. Dans les zones fortement bâties, il devrait peut-être être limité aux cas où l'on a besoin de terrains pour l'exécution de tâches publiques (établissement de voies de communication, construction d'écoles, d'hôpitaux et d'autres bâtiments publics).

Cependant, ces réserves foncières doivent être constituées non pas dans les zones où les terrains sont déjà rares – ce qui donnerait une nouvelle impulsion à la hausse des prix – mais avant tout dans celles qui, selon les prévisions, attireront la population, l'industrie et le commerce dans quelques années.

Si les communes disposent dans ces zones de superficies suffisantes qu'elles puissent mettre à la disposition des particuliers – de préférence contre un droit de superficie – à des prix raisonnables, elles exerceront de cette manière une forte influence sur l'évolution des prix des terrains. En effet, le particulier qui a la possibilité d'obtenir d'une commune un terrain à des conditions relativement favorables lui donnera la préférence sur un terrain plus cher.

Ce n'est pas là de la théorie, mais une possibilité réelle, ce que démontrent d'ailleurs maints exemples. Avant la première guerre déjà, les communes du Locle et de La Chaux-de-Fonds ont pratiqué une politique foncière systématique. Aujourd'hui encore, elles sont en mesure de mettre des terrains à disposition au prix de 5 fr. le mètre carré – et cela sans subventions! Toute commune qui a constitué une réserve appréciable de terrains est en mesure d'exercer une grande influence sur l'évolution des prix. La pression qu'elle exerce sur les prix en vendant des terrains lui permet aussi de maintenir à un niveau bas ceux des terrains qu'elle achète ailleurs pour compléter ses réserves conformément aux plans de développement qu'elle a établis.

Mais il s'écoule toujours un certain temps jusqu'au moment où cette méthode peut être appliquée de manière efficace. Même en usant du droit de préemption, une commune ne peut pas rassembler assez vite une superficie suffisante pour exercer à bref délai une réelle influence sur le marché. Or, dans la périphérie de maintes grandes villes, la situation est à ce point critique, les risques de chaos grandissent à une telle cadence que des interventions pro-

fondes s'imposent à courte échéance. Quand ils affrontent cette situation, les pouvoirs publics devraient avoir le droit d'exproprier. Il est probable que, dans maints cas, il ne sera pas possible de rassembler autrement les parcelles nécessaires à la constitution des superficies qui sont indispensables pour corriger la situation.

Il suffit d'articuler la notion d'expropriation pour que l'on brandisse le spectre de la « nationalisation des terres ». Rappelons tout d'abord que l'opinion ne s'oppose pas aux expropriations commandées par la construction du réseau des routes nationales. La création de possibilités d'habitations conçues de manière à garantir des conditions d'existence harmonieuses ne justifie-t-elle pas tout autant une intervention de l'Etat que le tracé d'une route? Précisons aussi que ces expropriations ne porteront que sur des superficies relativement petites, mais dont l'acquisition par les pouvoirs publics peut contribuer de manière essentielle à l'assainissement général. Il y a d'ailleurs des précédents. La loi zurichoise sur les constructions donne au canton le droit d'exproprier lorsque la constitution de réserves de terrain destinées à la construction de logements est déclarée d'utilité publique. La loi prévoit même l'expropriation en faveur de tiers, de coopératives d'habitation par exemple. Jusqu'à maintenant, il est vrai, le canton de Zurich n'a encore fait usage que dans une très faible mesure de cette compétence, probablement parce que les études entreprises pour l'établissement d'un plan d'aménagement régional n'en sont encore qu'au début.

Cette remarque indique, en passant, que le problème foncier que nous venons d'exposer n'est pas juridique seulement. Les dispositions légales les mieux conçues, celles qui pourraient être les plus efficaces demeurent lettre morte tant qu'on n'a pas une conception nette de ce que l'on veut. A lui seul, le droit foncier, si perfectionné, si progressiste soit-il, ne peut résoudre les problèmes de l'habitat et des loyers. Il ne constitue qu'un moyen – un moyen important, certes – parmi d'autres. Mais il peut faciliter l'établissement d'un plan d'aménagement. Cependant, si l'on n'a mis au point aucune conception en matière d'aménagement ou si l'on tente, à l'aide d'instruments légaux ajustés aux exigences de demain, de réaliser une conception qui était encore « moderne » il y a vingt ans mais qui est depuis longtemps dépassée par l'évolution, le recours à ces moyens légaux peut, selon les circonstances, causer plus de mal que de bien.

Il serait donc souhaitable de ne pas confier sans réserve ces compétences nouvelles aux communes. Etant donné la densité que la population a atteinte dans certaines zones, où les surfaces bâties chevauchent sur les frontières communales, il serait indiqué que les cantons se soucient davantage de l'aménagement régional et ne confient des compétences aux communes que si elles s'engagent à harmoniser leurs plans d'aménagement avec le plan régional – qu'il

s'agisse de la répartition du territoire en zones, de l'aménagement des voies de circulation, du réseau des canalisations, de la lutte contre la pollution des eaux, etc.

Mais à la suite de l'accroissement de la densité démographique et de la rapidité de l'expansion économique, l'harmonisation des plans d'aménagement régionaux et du plan d'aménagement national pose des problèmes analogues. C'est dire que la Confédération doit avoir certaines tâches de coordination. Elle participe déjà de manière déterminante à l'aménagement du nouveau réseau routier. Elle jouera demain un rôle essentiel dans la lutte contre la pollution des eaux. Il est probable aussi que les exigences de l'aménagement local et régional entraîneront des dépenses qui dépassent les possibilités financières de nombreuses communes, et probablement de divers cantons. Dans maints cas, l'intérêt général requerra une étroite collaboration entre les cantons et le pouvoir central. C'est d'autant plus vraisemblable que la Suisse constitue une unité économique. Dans certaines régions du Plateau, les zones résidentielles et industrielles se soucient si peu – si l'on peut recourir à ce terme – des frontières cantonales qu'une coopération s'impose.

Mais cette coopération entre communes, cantons et Confédération exige beaucoup de tact et de compréhension, des concessions mutuelles. Maintes communes et maints cantons doivent réapprendre à collaborer. Pourquoi recourt-on encore si peu à la méthode des concordats intercommunaux et intercantonaux? Quoi qu'il en soit, il faut se persuader que le renforcement de cette collaboration est urgent.

Même si l'immigration est arrêtée, le nombre des habitants augmentera probablement d'un million de 1960 à 1970. Vers 1965, la courbe des mariages montera en flèche parce que les jeunes gens nés pendant les années de forte natalité seront en âge de fonder un foyer. Il est probable aussi que, même si les effectifs de travailleurs étrangers cessent de s'accroître, ceux qui seront restés chez nous feront venir leurs familles dans une proportion croissante, ce qui contribuera à augmenter la demande de logements. Cette population nouvelle ne se répartira pas également dans tout le pays. Le processus de concentration s'accentuera. La demande de terrains s'intensifiera plus fortement dans les régions où ils sont déjà rares que dans les autres zones. Si nous laissons les choses aller, le problème foncier, le problème des loyers deviendront toujours plus difficiles à résoudre. Les tensions sociales s'aggraveront. Une telle évolution risque de compromettre sérieusement notre capacité de concurrence. En effet, le nombre des nouveaux logements – dont les loyers échappent à tout contrôle – sera rapidement supérieur à celui des anciens. Le chaos foncier, la spéculation feront monter encore davantage les loyers – et l'indice. Nos exportations s'en ressentiront, puis le degré d'emploi.

Si nous voulons prévenir ces perspectives, nous devons admettre que l'heure est venue de résoudre les problèmes de l'habitat et des loyers avec des moyens appropriés à leur gravité.

Il est évident que cette nécessité est de nature à provoquer des tensions politiques. Elle nous contraindra à repenser les rapports entre la Confédération, les cantons et les communes, la répartition de leurs fonctions. Ces affrontements ne seront pas toujours agréables, mais ils seront fructueux. Il faut se persuader que si on laisse faire et aller, la situation se détériorera à tel point qu'elle finira par exiger des interventions infiniment plus draconiennes que celles avec lesquelles on pourrait encore se tirer d'affaire aujourd'hui.

Nous sommes fiers à juste titre de l'élévation des niveaux de vie. Allons-nous laisser se poursuivre une évolution qui aura pour effet de contraindre le travailleur à consacrer une partie grandissante de son revenu au paiement du loyer, mais sans bénéficier d'un accroissement correspondant du confort? Aujourd'hui déjà, le loyer d'un appartement moderne de la périphérie absorbe souvent de 30 à 40% du revenu. C'est excessif. Dans la mesure où il est trop élevé, un loyer réduit d'autant le salaire réel. De surcroît, un logement exigu, insonorisé, mal situé et relié au lieu de travail par de mauvaises communications, l'existence dans ce que l'on appelle les « slums modernes » ne contribuent pas à augmenter la joie de vivre ni à renforcer chez les individus le sentiment de la communauté. Jusqu'à maintenant, la Suisse fédéraliste a toujours eu assez de courage et d'imagination, un instinct de conservation assez fort, un sens suffisamment marqué de la solidarité confédérale pour résoudre les problèmes que l'évolution a posés. Pourquoi ne résoudrait-elle pas aussi celui que nous venons d'esquisser? Mais il faut s'y attaquer à temps, avec énergie et avec une conception claire des choses.

La main-d'œuvre étrangère crève le plafond des 600 000

Par *Claude Roland*

Chaque année, l'enquête de l'OFIAMT sur l'effectif en août de la main-d'œuvre étrangère soumise à contrôle accumule de nouveaux records et anime l'inquiétude de tous les milieux, spécialement des travailleurs. Non pas que ces derniers contestent la nécessité de recourir dans une large mesure à cette main-d'œuvre d'appoint indispensable, dans certains secteurs tout particulièrement. Les syndicalistes, dans notre pays comme ailleurs, seraient les premiers à se réjouir de la libération des échanges de main-d'œuvre, à condition qu'on respecte la juste mesure nécessaire au maintien