

8318

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la prorogation de
l'arrêté fédéral concernant l'encouragement à la construction de
logements à caractère social**

(Du 18 septembre 1961)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet d'arrêté fédéral sur la prorogation de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 (RO 1958, 433) concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social.

L'arrêté fédéral entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958 a une durée limitée à quatre ans. Il assure le versement d'intérêts annuels pendant une durée de 20 ans pour la construction de 10 000 nouveaux logements au plus. La participation annuelle globale de la Confédération et des cantons peut atteindre dans chaque cas 2 pour cent de l'ensemble du coût brut du logement, ce qui permet de réduire d'un tiers au plus les charges du propriétaire ou les loyers. L'ensemble des engagements que la Confédération peut être amenée à contracter de ce fait ne dépassera pas 47 millions de francs (art. 5 et 6 de l'arrêté).

Si l'offre sur le marché de l'argent diminue au point d'entraver dans une mesure excessive le financement des logements à caractère social, la Confédération peut, aux termes de l'article 10 de l'arrêté, mettre des fonds (à garantir par des hypothèques de rang postérieur et dans la limite de 30 pour cent de l'investissement total nécessaire) à la disposition des établissements de crédit qui sont au bénéfice d'une garantie générale de l'Etat, ou, à tout le moins, d'une garantie limitée à l'opération de financement en cause. La liquidité du marché financier a de nouveau nettement augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté. La situation n'a dès lors guère changé à cet égard. Aussi n'a-t-il pas été nécessaire jusqu'ici d'appliquer cette disposition.

Les mesures n'ont jamais été conçues comme étant destinées à couvrir tous les besoins, comme ce fut le cas au cours des années 1942 à 1949 lorsqu'on encouragea largement la construction de logements. La réduction du coût de 10 000 logements au plus pendant quatre ans ne permet pas, cela va sans dire, de faire face à tous les besoins des familles à revenu modeste en quête de logements à loyer modéré. Les mesures visent plutôt à donner une nouvelle impulsion à la construction de logements à caractère social et à aider par la même occasion à satisfaire les besoins les plus urgents.

En dépit de ces objectifs limités, les possibilités offertes par l'arrêté fédéral n'ont pas été utilisées autant qu'on l'escomptait. Selon des critiques souvent exprimées dans le public, cela s'expliquerait par le cadre trop étroit des dispositions d'exécution. On s'en est surtout pris au fait que les logements construits avec l'aide de la Confédération ne pouvaient être loués qu'à des personnes dont le revenu ne dépassait pas le quintuple du loyer réduit, augmenté de 750 francs pour chaque enfant mineur ou n'ayant pas encore achevé sa formation professionnelle. On a également critiqué la limitation stricte du coût de revient brut (lorsqu'il n'est pas dû au prix extraordinairement élevé du terrain), bien que cette disposition soit complétée par une clause d'indexation. On a enfin critiqué le calcul des charges du propriétaire et des loyers maximums autorisés.

L'utilisation insuffisante de l'aide fédérale s'explique moins par la teneur des dispositions d'exécution que par le fait qu'à la suite de l'essor en général excessif de l'industrie du bâtiment, la construction de logements à caractère social présente moins d'attrait pour les entrepreneurs que celle d'appartements plus coûteux ou que les constructions industrielles et artisanales. Par un arrêté du 5 avril 1960 (RO 1960, 376), nous avons cependant tenu compte de ces critiques en modifiant l'ordonnance d'exécution. Désirant aussi faciliter la normalisation du marché du logement à laquelle tendait la démobilisation du contrôle des loyers, nous avons voulu éliminer autant que possible les obstacles qui s'opposaient ou semblaient s'opposer à la construction de logements à loyer modéré dans le cadre des mesures prises par la Confédération.

Bien qu'une année et demie se soit écoulée depuis que les prescriptions d'exécution ont été assouplies, on n'a pas davantage fait appel aux mesures fédérales, ce qu'il faut manifestement attribuer à l'expansion générale de l'économie et, dans une très faible mesure seulement, à la teneur des prescriptions fédérales d'exécution.

Pour ne pas porter préjudice aux cantons où les travaux législatifs nécessités par la mise sur pied des dispositions assurant l'application des mesures fédérales ont pris plus de temps qu'ailleurs, on leur a indiqué les contingents de logements donnant droit à l'aide fédérale et, compte tenu de leur capacité financière, leur part des subventions fédérales maximums. Le message du Conseil fédéral du 28 juin 1957 (FF 1957, 131) concernant

les mesures destinées à encourager la construction de logements à caractère social expose les principes qui ont présidé au calcul des contingents (cf. pages 16/17 et 18 en bas). Il relève aussi que ces contingents n'ont pas été fixés selon un schéma rigide, créant des contingents fixes et ne tenant pas compte des besoins ultérieurs des cantons.

Le tableau ci-dessous indique, arrondis vers le bas ou vers le haut, les contingents calculés pour chacune des quatre années prévues à l'origine. Ces données devaient permettre en premier lieu aux cantons de déterminer les sommes qu'ils auraient à dépenser pour bénéficier des mesures fédérales.

Tableau n° 1
(Contingents théoriques pour une année)

Cantons	Nombre de logements	Engagements globaux contractables par la Confédération pour une durée de 20 ans
1	2	3
		Fr.
Zurich	500	2 205 000
Berne	410	1 808 000
Lucerne	110	485 000
Uri	10	66 000
Schwyz	30	198 000
Unterwald-le-Haut	10	66 000
Unterwald-le-Bas	10	44 000
Glaris	20	88 000
Zoug	20	88 000
Fribourg	70	463 000
Soleure	80	353 000
Bâle-Ville	150	661 000
Bâle-Campagne	50	221 000
Schaffhouse	40	176 000
Appenzell Rh.-Ext.	20	88 000
Appenzell Rh.-Int.	10	66 000
Saint-Gall	150	661 000
Grisons	60	397 000
Argovie	130	573 000
Thurgovie	60	264 000
Tessin	80	529 000
Vaud	200	882 000
Valais	60	397 000
Neuchâtel	80	353 000
Genève	140	618 000
Confédération	2500	11 750 000

Maintenant que les dispositions sont en vigueur depuis trois ans, il est intéressant de faire le point et d'examiner dans quelle mesure on y a recouru pendant cette période, par rapport notamment aux contingents annuels théoriques.

Tableau n° 2

(Contingents théoriques et promesses de subvention faites du 1^{er} août 1958
au 31 juillet 1961)

Cantons	3 contingents annuels		Subventions globales allouées	
	nombre de logements	subsides fédéraux pour 20 ans en francs	nombre de logements	subsides fédéraux pour 20 ans en francs
1	2	3	4	5
Zurich	1500	6 615 000	226	1 144 320
Berne	1230	5 424 000	104	584 560
Lucerne	330	1 455 000	480	2 287 140
Uri	30	198 000	—	—
Schwyz	90	594 000	50	404 660
Unterwald-le-Haut . . .	30	198 000	—	—
Unterwald-le-Bas . . .	30	132 000	—	—
Glaris	60	264 000	—	—
Zoug	60	264 000	14	86 440
Fribourg	210	1 389 000	306	1 847 200
Soleure	240	1 059 000	103	574 082
Bâle-Ville	450	1 983 000	243	1 249 540
Bâle-Campagne	150	663 000	156	717 040
Schaffhouse	120	528 000	38	232 500
Appenzell Rh.-Ext. . . .	60	264 000	—	—
Appenzell Rh.-Int. . . .	30	198 000	—	—
Saint-Gall	450	1 983 000	223	1 176 600
Grisons	180	1 191 000	129	805 200
Argovie	390	1 719 000	202	917 000
Thurgovie	180	792 000	—	—
Tessin	240	1 587 000	327	2 284 620
Vaud	600	2 646 000	162	736 960
Valais	180	1 191 000	357	2 147 160
Neuchâtel	240	1 059 000	—	—
Genève	420	1 854 000	—	—
Confédération	7500	35 250 000	3120	17 195 022

Tableau n° 3

(Ecart entre les contingents théoriques accordés pour trois ans et les promesses de subvention effectivement faites selon le tableau n° 2)

Cantons	Nombre de logements		Subsides fédéraux utilisés	
	a. en nombres absolus	b. en pour-cent (contingents théoriques = 100%)	a. en nombres absolus	b. en pour-cent (contingents théoriques = 100%)
1	2	3	4	5
Zurich	— 1274	— 84,9	— 5 470 680	— 82,7
Berne	— 1126	— 91,5	— 4 839 440	— 89,2
Lucerne	+ 150	+ 45,4	+ 832 140	+ 57,2
Uri	— 30	— 100,0	— 198 000	— 100,0
Schwyz	— 40	— 44,4	— 189 340	— 31,9
Unterwald-le-Haut .	— 30	— 100,0	— 198 000	— 100,0
Unterwald-le-Bas .	— 30	— 100,0	— 132 000	— 100,0
Glaris	— 60	— 100,0	— 264 000	— 100,0
Zoug	— 46	— 76,7	— 177 560	— 67,3
Fribourg	+ 96	+ 45,7	+ 458 200	+ 33,0
Soleure	— 137	— 57,1	— 484 918	— 45,8
Bâle-Ville	— 207	— 46,0	— 733 460	— 37,0
Bâle-Campagne . . .	+ 6	+ 4,0	+ 54 040	+ 8,1
Schaffhouse	— 82	— 68,3	— 295 500	— 56,9
Appenzell Rh.-Ext. .	— 60	— 100,0	— 264 000	— 100,0
Appenzell Rh.-Int. .	— 30	— 100,0	— 198 000	— 100,0
Saint-Gall	— 227	— 50,4	— 806 400	— 40,7
Grisons	— 51	— 28,3	— 385 800	— 32,4
Argovie	— 188	— 48,2	— 802 000	— 46,7
Thurgovie	— 180	— 100,0	— 792 000	— 100,0
Tessin	+ 87	+ 36,3	+ 697 620	+ 44,0
Vaud	— 438	— 73,0	— 1 909 040	— 72,1
Valais	+ 177	+ 98,3	+ 956 160	+ 80,3
Neuchâtel	— 240	— 100,0	— 1 059 000	— 100,0
Genève	— 420	— 100,0	— 1 854 000	— 100,0
Confédération . . .	— 4380	— 58,4	— 18 054 978	— 51,2

Tableau n° 4

(Requêtes pendantes le 31 juillet 1961)

Cantons	Nombres de logements	Subsides fédéraux pour 20 ans
1	2	3 Fr.
Zoug	1	6 400
Fribourg	41	260 740
Bâle-Ville	72	415 200
Saint-Gall	24	162 120
Grisons	17	106 240
Argovie	3	22 680
Tessin	48	389 400
Valais	3	26 580
Confédération	209	1 389 360

Si l'on compte les requêtes pendantes (et en admettant qu'elles pourront être prises en considération), on constate qu'au cours des trois premières années il a été fait l'usage suivant des possibilités offertes par les mesures fédérales:

Tableau n° 5

(Promesses de subvention et requêtes pendantes au 31 juillet 1961)

	Nombre de logements	Engagements contractés par la Confédération pour la durée de 20 ans
1	2	3 Fr.
Tout le pays	<i>A. Crédits alloués</i> 3120	17 195 022
Tout le pays	<i>B. Requêtes pendantes</i> 209	1 389 360
Total	3329	18 584 382

Jusqu'au 31 juillet 1961, les possibilités offertes par les dispositions fédérales ont été utilisées dans la mesure suivante (crédits alloués et requêtes pendantes):

- a. Par rapport aux contingents des trois premières années (7500 logements et 35,25 millions de francs de subsides fédéraux)
 1. Au regard du nombre des logements env. 44,4 pour cent,
 2. Au regard des subsides fédéraux qui peuvent être alloués env. 52,7 pour cent;
- b. Par rapport aux contingents prévus pour la durée de validité des mesures, soit 4 ans (10 000 logements et 47 millions de francs de subsides fédéraux)
 1. Au regard du nombre des logements env. 33,3 pour cent,
 2. Au regard des subsides fédéraux qui peuvent être alloués env. 39,5 pour cent.

On notera enfin que par rapport aux contingents théoriques annuels (2500 logements et 11,75 millions de francs de subventions fédérales) il a été fait au cours des 12 derniers mois (31 juillet 1960 au 31 juillet 1961) l'usage suivant des dispositions propres à encourager la construction de logements à caractère social (crédits définitifs):

Tableau n° 6

(Crédits alloués du 31 juillet 1960 au 31 juillet 1961)

Nombre de logements		Subventions fédérales	
En nombres absolus	en pour-cent (contingent annuel de 2500 logements = 100)	En nombres absolus	en pour-cent (contingent annuel de 11,75 millions de francs = 100)
1	2	3	4
1280	51,2%	7 917 280 fr.	env. 67,4%

Le tableau suivant donne la répartition par classe de grandeur (nombre de pièces par appartement) des logements qui ont été mis au bénéfice des subsides fédéraux jusqu'au 31 juillet 1961:

Tableau n° 7

(Grandeur des logements mis au bénéfice des subventions fédérales jusqu'au 31 juillet 1961)

Nombre de pièces par logement	Nombre de logements			
	Maisons familiales	Maisons locatives	Total	
			en nombres absolus	en pour-cent
1	2	3	4	5
2		65	65	2,1
2½		38	38	1,2
3		923	923	29,6
3½	3	178	181	5,8
4	96	1132	1228	39,4
4½	12	297	309	9,9
5 ou plus	211	165	376	12,0
	322	2798	3120	100

Aux termes de l'article 4, 4^e alinéa, lettre *h*, de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958, l'aide fédérale ne peut être accordée qu'exceptionnellement en faveur des maisons locatives comptant moins de dix logements, des logements de deux pièces et des maisons familiales. On a surtout tenu compte des logements de deux pièces lorsqu'ils étaient prévus pour des couples seuls et âgés et que leur construction dans un immeuble comprenant d'autres appartements aux pièces plus nombreuses permettait une utilisation plus rationnelle de la surface. Le tableau n° 7 montre que jusqu'ici le nombre des logements de deux pièces admis exceptionnellement n'est que peu important. On a usé davantage de la possibilité d'encourager la construction de maisons familiales. Celles-ci représentent environ 10,4 pour cent de l'ensemble des logements mis jusqu'ici au bénéfice de l'aide fédérale. Il y a toutefois lieu de relever que plus d'un tiers d'entre elles ont été construites non pas isolément, mais selon des projets d'ensemble. Il a été possible dès lors de les construire de la manière rationnelle visée par la disposition légale prescrivant que la Confédération refusera en général son aide pour la construction d'immeubles de moins de dix logements.

Pour ce qui est des maisons familiales construites isolément, nous mentionnerons qu'à quelques rares exceptions près, elles ont été édifiées en zone rurale et en grande partie pour répondre aux besoins des familles de trois à dix enfants, pour lesquelles des maisons locatives n'eussent pas ou guère été appropriées. Lorsque le projet qui est devenu l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 était examiné par les commissions et par les chambres, nous avons d'ailleurs promis, dans l'application des dispositions, de tenir compte

dans une juste mesure des besoins des cantons ruraux en maisons familiales et en maisons locatives de moins de dix logements. Le tableau suivant montre que la promesse a été tenue:

Tableau n° 8

(Classement en maisons familiales et en maisons locatives des logements qui ont bénéficié de l'aide fédérale jusqu'au 31 juillet 1961)

Cantons	Maisons familiales	Nombre de logements					Total des logements
		Maisons locatives de . . . logements					
		2	3-5	6-10	11-50	50 et plus	
1	2	3	4	5	6	7	8
Zurich	—	—	—	—	226	—	226
Berne	30	—	—	—	74	—	104
Lucerne	8	4	7	187	274	—	480
Uri	—	—	—	—	—	—	—
Schwyz	2	—	—	24	24	—	50
Unterwald-le-Haut	—	—	—	—	—	—	—
Unterwald-le-Bas .	—	—	—	—	—	—	—
Glaris	—	—	—	—	—	—	—
Zoug	—	2	—	—	12	—	14
Fribourg	35	2	—	—	269	—	306
Soleure	53	2	8	24	16	—	103
Bâle-Ville	—	—	—	—	29	214	243
Bâle-Campagne . . .	9	6	—	8	133	—	156
Schaffhouse	—	—	5	—	33	—	38
Appenzell Rh.-Ext.	—	—	—	—	—	—	—
Appenzell Rh.-Int.	—	—	—	—	—	—	—
Saint-Gall	53	—	4	8	158	—	223
Grisons	6	4	—	26	93	—	129
Argovie	42	—	—	44	61	55	202
Thurgovie	—	—	—	—	—	—	—
Tessin	14	2	—	40	196	75	327
Vaud	—	—	—	—	98	64	162
Valais	74	12	—	7	264	—	357
Neuchâtel	—	—	—	—	—	—	—
Genève	—	—	—	—	—	—	—
Confédération . . .	326	34	24	368	1960	408	3120

Il ressort du tableau 8 que sur les 3120 logements construits avec l'aide de la Confédération jusqu'au 31 juillet 1961 (compte tenu des maisons familiales), 752 ou 24 pour cent étaient situés dans des immeubles comptant jusqu'à dix appartements. 13,6 pour cent des logements se trouvent dans des immeubles locatifs comprenant de 2 à 10 logements.

Si l'on a moins recouru à l'aide fédérale que ce n'était prévu, les tableaux 2 et 3 montrent que l'on y a fait appel dans une mesure qui varie fortement d'un canton à l'autre. Les cantons de Lucerne, de Fribourg, de Bâle-Campagne, du Tessin et du Valais ont utilisé entièrement leurs contingents. Ils ont même construit un nombre supérieur de logements. Les cantons d'Uri, d'Unterwald-le-Haut et le Bas, de Glaris, d'Appenzell Rh.-Int. et d'Appenzell Rh.-Ext., de Thurgovie, de Neuchâtel et de Genève — bien qu'ils aient en partie édicté des prescriptions légales — n'ont en revanche pas participé aux mesures de la Confédération. Des contingents de quelque importance n'étaient d'ailleurs prévus, dans ce groupe, que pour les cantons de Thurgovie, de Neuchâtel et de Genève. Jusqu'à maintenant, seuls ont renoncé expressément à l'aide fédérale les cantons d'Unterwald-le-Bas, de Thurgovie et de Neuchâtel — le premier parce qu'il estime qu'il peut mieux faire face aux besoins en appliquant les mesures qui visent à l'amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne, le canton de Thurgovie parce que le peuple a refusé un projet de loi sur la participation à l'aide fédérale et le canton de Neuchâtel parce que des conditions avantageuses y permettent d'abaisser les loyers dans la mesure désirée sans l'aide de la Confédération.

Le degré d'utilisation plus élevé du contingent global des subventions fédérales par rapport au nombre maximum des logements prévus, révélé par plusieurs tableaux, a diverses causes. Tout d'abord, le nombre des grands logements a été plus élevé que les prévisions. D'autre part, les subventions maximums ont été requises pour un nombre de logements plus considérable qu'on ne l'avait prévu. En outre, au début d'octobre 1960, l'augmentation des frais de construction a contraint l'autorité fédérale, en se fondant sur l'article 9, 2^e alinéa, de l'ordonnance d'exécution du 11 juillet 1958/5 avril 1960 (clause d'indexation), à porter la limite fixée pour le coût des logements à 38 500 francs pour un logement de trois chambres et 9500 francs pour chaque chambre en plus ou en moins. Ces deux raisons expliquent l'augmentation de la subvention fédérale moyenne qui a dû être promise par logement. Le fait que les cantons, financièrement faibles, de Fribourg, du Tessin et du Valais — pour lesquels l'aide fédérale est plus élevée — ont recouru fortement à cette aide (cf. colonnes 4 et 5 du tableau 2 et tableau 3) a également contribué à ce que le contingent fédéral soit utilisé au-delà du pourcentage prévu. Ce phénomène est particulièrement marqué depuis le milieu de 1960 (tableau 6).

Etant donné l'intérêt inégal que soulève dans les cantons l'initiative de la Confédération, on n'aurait certainement pas agi dans l'esprit de l'arrêté fédéral en se bornant, pour chaque canton, à tenir compte des demandes dans les limites du contingent théorique qui lui avait été attribué. En conséquence, les demandes d'un canton — dont on peut admettre qu'elles correspondent aux besoins réels — sont traitées au fur et à mesure de leur

enregistrement, abstraction faite des contingents primitivement fixés. Les commentaires qui précèdent montrent qu'il ne conviendrait pas que les demandes émanant des cantons qui ont utilisé tout leur contingent soient rejetées uniquement pour garantir celui des cantons qui, bien que l'arrêté soit en vigueur depuis trois ans, n'ont pas ou que peu fait appel à l'aide fédérale.

La validité des dispositions de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 (entré en vigueur le 1^{er} août) est limitée à quatre ans. En conséquence, aucune aide fédérale fondée sur cet arrêté ne pourra être accordée dès le 1^{er} août 1962.

Les cantons n'ayant jusqu'à maintenant pas recouru largement à cette aide, on doit se demander s'il ne serait pas justifié de renoncer à proroger l'arrêté. Nous pensons qu'une telle décision ne serait guère conforme aux exigences de la situation.

Certes, le recensement des logements vacants opéré en décembre 1960 a montré que le nombre extraordinairement élevé de logements construits au cours de l'année passée a provoqué, dans diverses localités, une certaine détente sur le marché. En effet, la réserve de logements vacants a augmenté et atteint ici et là un pourcentage qui est souvent considéré comme l'indice d'un retour à la normale. Bien que cette évolution doive être suivie avec attention, on doit se garder d'en tirer des conclusions prématurées. Il convient de relever qu'une proportion appréciable des logements vides le jour de référence (1^{er} décembre) étaient déjà loués pour une date ultérieure. De surcroît, la statistique renseigne sur le nombre des logements vacants, mais ne donne aucune indication quant à leur répartition entre les diverses classes de loyers.

Malgré le nombre élevé des logements construits au cours des dernières années (à l'exception de 1958), il n'a pas été possible de constituer une réserve permanente d'appartements vacants que l'on puisse tenir pour normale (même si l'on donne à ce mot un sens très élastique). Les tensions qui subsistent sur le marché locatif sont dues en premier lieu au fait que l'offre de logements dont le loyer soit approprié au revenu des familles de condition modeste est demeurée inférieure aux besoins. Il y a lieu d'admettre que cet état de choses ne s'est pas sensiblement modifié en 1961, bien que le nombre des nouveaux logements ait atteint un chiffre record et que l'on ait de nouveau enregistré, pour la première fois, des réserves assez appréciables d'appartements vacants. Il est probable que la demande de logements à bas loyer continuera d'être supérieure à l'offre, quand bien même ces logements, si l'on considère les choses à longue échéance, offrent des possibilités de placement tout aussi bonnes, sinon meilleures, que les immeubles à loyer élevé.

Les résultats du recensement des logements vacants de décembre 1960 ne permettent donc pas de tirer des conclusions tant soit peu sûres quant

à la détente qui se dessine sur le marché locatif, même si l'on admet la fiction d'un marché national ou de marchés communs à certaines catégories de communes. Mais il est encore plus hasardeux de tenter d'apprécier dans quelle mesure les besoins légitimes des familles de condition modeste sont couverts. La satisfaction de ces besoins est cependant de toute importance, étant donnée la démobilitation du contrôle des loyers, sans laquelle aucune normalisation naturelle de la situation n'est concevable. On admet de manière assez générale — il n'y a guère, sur ce point, de divergences sérieuses — que tant que l'expansion économique se poursuivra à peu près au même rythme, la suppression progressive du contrôle des loyers ne permettra pas, à elle seule, de résoudre les problèmes qui subsistent. Le rétablissement d'un marché locatif libre, fonctionnant sans provoquer de tensions sociales, n'est possible que si cette suppression progressive a pour contre-partie une offre (globale) suffisante de logements, comme aussi une offre suffisante de logements de diverses catégories dont les loyers correspondent tant soit peu à l'éventail des possibilités financières des demandeurs. C'est la construction d'un nombre suffisant de logements dont le loyer soit ajusté au revenu des personnes des catégories inférieures de gain qui se heurtera aux difficultés les plus grandes. Aujourd'hui encore, à la condition de faire preuve d'initiative et de pousser systématiquement la rationalisation, on a cependant encore la possibilité de construire des logements de ce genre en ne recourant pas ou que peu à l'aide des pouvoirs publics. Mais encore faut-il que les exigences posées demeurent contenues dans des limites raisonnables. Notons que lorsque le prix du terrain est élevé ou qu'il s'agit de projets relativement peu importants, on ne peut plus guère renoncer à une aide appropriée des pouvoirs publics.

C'est pour couvrir ces besoins légitimes que l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 a été édicté. Le fait que l'on n'a pas usé dans toute la mesure prévue des possibilités qu'il offre n'autorise pas à nier l'existence d'un besoin réel ou à conclure que le principe sur lequel est fondé l'arrêté (versement de subsides annuels pour alléger les charges d'intérêt) ne permet pas de répondre à ce besoin. A de telles conclusions on pourrait opposer que plusieurs cantons ont très largement fait appel à cette aide fédérale. Dans maints d'entre eux, les conditions étaient d'ailleurs fort semblables à celles qui régnaient dans les cantons qui n'ont pas ou que très peu usé des possibilités offertes par l'arrêté.

Nous tenons donc pour nécessaire de prolonger cet arrêté au-delà du 31 juillet 1962 afin que l'aide fédérale puisse être poursuivie et développée partout où elle répond à un besoin et où l'on est disposé à en faire usage et que l'on puisse aussi y avoir recours, avec retard, dans des cas où les possibilités offertes par l'arrêté fédéral n'ont pas encore été utilisées.

La prorogation de cet arrêté a fait l'objet d'un postulat Schürmann du 21 septembre 1960, accepté par le Conseil national le 14 décembre 1960.

La conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique réunie le 25 janvier 1961, s'est prononcée pour une prolongation. La plupart des cantons qui n'ont pas renoncé à bénéficier de l'aide fédérale — même si plusieurs d'entre eux n'ont pas encore présenté de demande — y sont également favorables.

Pour déterminer la durée de cette prorogation, il faut se fonder sur les enseignements qui se dégagent des faits antérieurs. Si l'on se fondait sur les promesses faites du 1^{er} août 1958 au 31 juillet 1961 (tableau 5, A), les crédits à disposition apparaîtraient suffisants pour couvrir les besoins pendant 5 ans et 2 mois encore. La validité de l'arrêté devrait donc être prolongée de 4 ans, soit jusqu'au 31 juillet 1966. Si l'on considère le subside moyen versé jusqu'à maintenant par logement, on constate que les 47 millions de francs disponibles permettraient d'alléger la charge de capital pour 8530 logements. On ne saurait cependant adopter ce mode de calcul parce qu'il porterait également sur la phase de mise en train de la première année, au cours de laquelle la plupart des cantons ont dû créer les conditions légales d'une participation à l'aide fédérale, ce qui explique le faible nombre des requêtes présentées pendant cette période de « rodage ». Les subventions allouées du 31 juillet 1960 au 31 juillet 1961 (tableau 6) offrent des critères d'appréciation plus sûrs. Si l'on se fonde sur ces chiffres et si l'on admet que les demandes d'aide conserveront à peu près la même ampleur et la même structure, on doit conclure que les crédits à disposition permettraient de poursuivre ces mesures pendant trois ans et 9 mois à dater du 1^{er} août 1961, soit jusqu'à la fin de 1964 en arrondissant quelque peu. Conformément à ce calcul, le crédit de 47 millions de francs permettrait d'allouer des subventions fédérales pour la construction de 7940 logements. Dans ce cas, l'arrêté devrait être prolongé de deux ans et demi. Nous sommes d'avis que cette solution tient compte dans une mesure suffisante des besoins réels.

Il n'est pas nécessaire de modifier l'arrêté fédéral quant au fond. Il n'y a pas lieu non plus d'augmenter les crédits pour étendre l'aide fédérale à un plus grand nombre de logements comme l'a demandé le Conseil national par le postulat adopté le 15 décembre 1959 lors de l'examen du projet d'arrêté sur le contrôle des prix. La mesure dans laquelle on a recouru jusqu'à maintenant à l'aide fédérale montre nettement qu'une extension de l'aide ne répondrait pas à un besoin actuel. Dans ces conditions, nous estimons qu'il n'est pas justifié de proposer de modifier l'arrêté à seule fin de donner une nouvelle impulsion à la construction de logements à caractère social; les tableaux 2 et 3 permettent en effet de conclure que, dans toute une série de cantons, bien que les conditions en vigueur varient sensiblement de l'un à l'autre, l'arrêté actuel suffit pleinement aux besoins.

Rappelons aussi que diverses interventions parlementaires, actuellement à l'étude, ont invité le Conseil fédéral à présenter un rapport sur la situation sur le marché locatif, d'apprécier l'évolution probable ainsi que

de faire des propositions sur les moyens de combattre la pénurie et de mettre un terme à la hausse des loyers. Ces interventions, qui n'excluent pas une aide financière directe, débordent le cadre de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958. Il s'agit du postulat Georges Borel du 14 décembre 1960, des interpellations Sollberger et Steinmann des 19 et 22 juin 1961 — qui n'ont pas encore été traitées par le Conseil national — ainsi que du postulat Heil du 11 mars 1960, accepté par le Conseil national en décembre 1960. Ce dernier, dont la portée est la plus étendue, a la teneur suivante :

D'après les expériences faites et les prévisions démographiques, on peut s'attendre que la tension subsistera sur le marché des logements dans les villes et les régions industrielles, et cela déjà en raison des conditions nouvelles. La construction de logements pourra d'autant moins satisfaire les besoins que l'abolition complète du contrôle des loyers aurait pour effet de modifier de façon décisive la situation actuelle. Ce déséquilibre probable entre l'offre et la demande fait présager une augmentation injustifiée du niveau des loyers librement fixés, puisqu'il aurait notamment pour effet d'accroître encore la vente du sol suisse à des étrangers, ainsi que la spéculation foncière.

Le Conseil fédéral est invité à adresser aux conseils législatifs un rapport sur les conditions actuelles et prévisibles du marché des logements et en matière de loyers, ainsi qu'à leur proposer en même temps des mesures permettant d'enrayer la hausse injustifiée des loyers et de créer une situation équilibrée sur le marché des logements.

En acceptant ce postulat, le chef du département de l'économie publique a relevé qu'il ne sera pas facile d'établir le rapport demandé. Il a cependant donné l'assurance que le Conseil fédéral tentera d'élucider les conditions actuelles du marché et d'apprécier, en se fondant sur les éléments dont il dispose, l'évolution que l'on peut tenir pour prévisible. Il a ajouté que, la construction de logements étant essentiellement l'affaire de l'initiative privée, c'est de l'activité de celle-ci que dépendra en fin de compte la nature des mesures qui pourront ou devront être prises.

La décision que nous vous suggérons de prendre — prolonger jusqu'à la fin de 1964 la validité de l'arrêté du 31 janvier 1958 — permettra de maintenir l'aide fédérale partout où elle répond à un besoin et où l'on manifeste le désir d'y recourir, ce qui écartera le risque de mesures hâtives. Comme nous l'avons rappelé, elle concourt à alléger sensiblement les charges de capital et, partant, à abaisser le niveau des loyers. Dans l'intervalle, le rapport demandé par M. Heil fournira les éléments qui permettront d'examiner en pleine connaissance de cause la nécessité et l'opportunité des mesures visant à rétablir l'équilibre sur le marché locatif, telles qu'elles ont été suggérées dans des interventions parlementaires ou d'autres requêtes. La commission fédérale consultative pour la construction de logements instituée par le Conseil fédéral a été invitée à se prononcer sur toutes ces questions. On a fait procéder à une étude sur l'évolution du marché des logements et des loyers. Elle sert de base aux travaux de la commission.

Comme il s'agit de proroger un arrêté de portée générale soumis au referendum, l'arrêté de prorogation sera également sujet au referendum.

Pour prévenir une interruption des mesures visant à encourager la construction de logements à caractère social, le projet devrait être examiné en décembre 1961 déjà par l'un des conseils et en mars 1962 par l'autre. Il faudrait que les divergences éventuelles soient aplanies et que le vote final intervienne au cours de cette seconde session, afin que l'arrêté, si le referendum n'est pas demandé, puisse entrer en vigueur le 1^{er} août 1962.

Nous vous proposons de classer le postulat du Conseil national du 14 décembre 1960 (n° 8116); le présent message en tient compte dans toute la mesure où l'application de l'arrêté en vigueur n'a pas encore permis de le faire. On peut également rayer du rôle le postulat du Conseil national du 15 décembre 1959 (ad 7866), auquel l'arrêté du Conseil fédéral du 5 avril 1960 (RO 1960, 376) a donné suite. Le recours insuffisant à l'aide fédérale a rendu sans objet la partie de ce postulat qui concerne l'accroissement du nombre des logements pouvant bénéficier des subventions fédérales.

En nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de recommander à votre approbation le projet ci-joint et vous prions d'agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 18 septembre 1961.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Wahlen

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

prorogeant

**les mesures destinées à encourager
la construction de logements à caractère social**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 18 septembre 1961,

arrête:

I

L'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social est modifié comme suit:

Art. 3, 1^{er} al.

La Confédération soutiendra jusqu'au 31 décembre 1964 au plus tard les mesures prises par les cantons en vue d'accélérer la construction de logements au sens de l'article 4.

Art. 10, 3^e al.

Les prêts de la Confédération peuvent être accordés jusqu'au 31 décembre 1964 au plus tard. Ils ne peuvent être utilisés que jusqu'à concurrence du montant garanti par l'hypothèque de second rang, la charge globale représentée par les hypothèques de premier et de second rang ne devant pas cependant dépasser 90 pour cent de l'investissement total.

II

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

III

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément à la loi fédérale du 17 janvier 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la prorogation de l'arrêté fédéral concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social (Du 18 septembre 1961)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8318
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.09.1961
Date	
Data	
Seite	516-531
Page	
Pagina	
Ref. No	10 096 294

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.