

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 38 (1946)
Heft: 7-8

Artikel: À propos de la politique suisse en matière de logements : un bilan intermédiaire qui est plutôt un règlement de comptes
Autor: Klöti, Emile
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384472>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 10.02.2026

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

Revue syndicale suisse

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

38^{me} année

Juillet/Août 1946

N° 7/8

A propos de la politique suisse en matière de logements

Un bilan intermédiaire qui est plutôt un règlement de comptes

*Réponse du délégué aux possibilités de travail
à M. Emile Klöti, conseiller aux Etats*

Monsieur le Conseiller aux Etats,

I

Dans le numéro 5, du mois de mai 1946, de la « Revue syndicale suisse », vous dressez un bilan intermédiaire de la politique suisse en matière de logements, bilan qui est plutôt un règlement de comptes avec les organes chargés de créer des possibilités de travail. Avant de croiser le fer avec vous, nous tenons à vous assurer, Monsieur le Conseiller aux Etats, que nous lisons toujours avec le plus grand intérêt vos commentaires sur le problème du logement, tant il est vrai que vous êtes à nos yeux, dans ce domaine, un expert dont l'autorité est incontestable et incontestée.

Le problème du logement a fait l'objet à plusieurs reprises, ces derniers temps, de critiques à l'adresse des autorités fédérales, ce qui se comprend dans une certaine mesure du fait qu'il s'agit en l'occurrence d'un problème d'une brûlante actualité et qui n'est pas encore résolu, alors que notre économie — non sans que le Conseil fédéral y ait un certain mérite — a traversé dans des conditions étonnamment favorables les années de guerre, comme aussi la période qui a suivi la fin des hostilités en Europe et dans le monde. Lorsque, au cours de la session de juin, un porte-parole du Parti socialiste suisse reprocha en termes violents au président de la Confédération de ne pas vouer suffisamment d'attention au

problème de la construction de logements, un conseiller national déclara, après le débat assez mouvementé auquel cette intervention avait donné lieu, qu'il savait bien que les choses étaient en ordre, mais que, d'autre part, le président de la Confédération devait comprendre qu'on avait « certaines obligations politiques »!

Or, je suis certain, Monsieur le Conseiller aux Etats, que vous n'attachez personnellement plus beaucoup d'importance, depuis longtemps, à ces « obligations politiques ». Je suis convaincu que la politique à la petite semaine ne vous intéresse guère, mais que vous avez à cœur de voir résoudre équitablement un problème revêtant une importance sociale essentielle. C'est pourquoi je me fais un devoir de vous répondre afin de mettre les choses au point.

II

Permettez-moi de commencer par traiter l'aspect personnel de l'affaire, afin de pouvoir repousser d'emblée le reproche selon lequel le délégué aux possibilités de travail se serait arrogé le droit de s'occuper de la construction de logements dans le dessein — comme cela arrive parfois dans l'administration — d'étendre ses attributions, ou encore, comme vous le présumez, de mettre la construction de logements au service de la politique dite de conjoncture.

Le Bureau du délégué aux possibilités de travail n'est pas un organe exécutif. Il ne gère aucun crédit et n'accorde aucune subvention, ni pour des travaux publics ni pour la construction de logements. De même, la Centrale fédérale des possibilités de travail ne lui est pas subordonnée. C'est seulement en sa qualité d'organe de coordination qu'il doit s'occuper de la construction de logements, et cela sans se soucier le moins du monde de l'organe qui en est chargé, qu'il s'agisse d'un « Bureau pour la construction de logements », de la Centrale fédérale des possibilités de travail ou d'un nouveau bureau du logement. Quant au haut fonctionnaire fédéral qui vous a déclaré qu'on avait confié la mission d'encourager la construction de logements aux services du délégué aux possibilités de travail parce que ceux-ci n'avaient rien à faire, vous pouvez lui dire tranquillement, de ma part, qu'il n'est rien d'autre qu'un triste bavard. En effet, cette mesure n'a changé en rien le « degré d'occupation » des services du délégué, cela pour la simple raison que les fonctionnaires de la Centrale fédérale des possibilités de travail géraient jusqu'alors le Bureau pour la construction de logements. Les seules choses qui aient pratiquement changé, ce sont la compétence du département et la nature du financement. Si vous voulez avoir de plus amples détails sur les motifs qui ont dicté la mesure en question, nous vous conseillons de consulter l'extrait du procès-verbal relatif à la décision du Conseil fédéral du 5 octobre 1945. Vous y verrez que cette décision a été inspirée par les considérations suivantes:

- a) Les taux de subvention prévus par l'arrêté du Conseil fédéral du 30 juin 1942 ne permettaient plus de maintenir une activité suffisante en ce qui concerne la construction de logements. On avait déjà enregistré dans quelques grandes villes, notamment à Zurich et à Bâle, une diminution du nombre des permis de construire. Or, une réduction de cette activité aurait eu inévitablement pour conséquence, à l'époque, de provoquer du chômage dans la branche du bâtiment, en particulier dans les nombreuses entreprises artisanales spécialisées dans l'installation de logements.
- b) On craignit en outre que la pénurie croissante de matériaux n'exerçât une influence néfaste sur les travaux de construction. Pour les murs, qui n'avaient plus pu être construits en béton depuis assez longtemps déjà, on avait recouru, pendant la guerre, à des briques silico-calcaires. Mais les fabricants de briques de ce genre ne pouvaient alors pas assurer une production suffisante, de sorte qu'on envisageait la nécessité de construire en pierres naturelles au moins un tiers de toutes les fondations. Les frais supplémentaires occasionnés de ce fait auraient été tels que la construction de logements eût cessé si l'on n'avait pas augmenté en conséquence les subventions. C'est pourquoi il fut prévu, à l'article 5 de l'ordonnance N° 3 concernant l'encouragement de la construction de logements, que lorsque les murs de cave étaient construits au moyen de moellons, la subvention fédérale pouvait être portée jusqu'à 15 %, voire 20 % des dépenses pour lesquelles une subvention était accordée.
- c) Avant de prendre cette décision, on avait consulté les cantons, et seize d'entre eux avaient répondu qu'une augmentation des subventions était nécessaire, faute de quoi on ne pourrait pas « déclencher » un volume suffisant de constructions. En outre, quinze sur ces seize cantons avaient exprimé l'avis que le moment était désormais venu d'encourager la construction de logements au titre de la lutte contre le chômage. L'Union des villes suisses s'était également exprimée dans ce sens.
- d) Enfin, cette mesure fut aussi dictée, comme vous l'avez deviné, par des considérations financières. C'est d'ailleurs pourquoi le Département des finances avait préconisé à maintes reprises un nouveau partage des attributions entre le Département de l'économie publique et le Département militaire.

Vous ne sauriez tenir rigueur au Département fédéral des finances, étant donné les énormes difficultés avec lesquelles il est aux prises, d'avoir donné la préférence au mode de financement qui lui causait le moins de soucis du point de vue de la couverture des dépenses.

Certes, nous vous accordons qu'il peut paraître paradoxal, aujourd'hui où l'on enregistre une surexpansion économique, de lire, à l'article 1 de l'ordonnance précitée, la phrase suivante: « La construction de logements, au titre de mesure pour lutter contre le chômage pendant la crise consécutive à la guerre, peut être subventionnée conformément aux dispositions de la présente ordonnance. » Mais il en va ici comme pour toutes les lois: la lettre importe moins que l'esprit dans lequel elles sont appliquées.

III

Or, c'est précisément l'esprit dans lequel ces textes sont appliqués que vous critiquez. Vous semblez être intimement convaincu que les services chargés de créer des possibilités de travail n'ont pas d'autre dessein que de freiner la construction de logements afin de pouvoir ainsi accumuler des occasions de travail pour plus tard; vous n'arrivez apparemment pas à vous détacher de cette fiction. Celle-ci provient peut-être du fait que nous avons relevé plusieurs fois, à propos de demandes exagérées, qu'il pouvait y avoir, en matière de construction de logements, des crises dues non seulement à la pénurie, mais aussi à la surabondance d'habitations, et que le chômage enregistré pendant les années 1935/1936 était imputable en partie à la surproduction de logements entre 1932 et 1934. Mais de là à conclure que nous provoquons intentionnellement une pénurie de logements afin d'être mieux en mesure de prévenir un chômage ultérieur, il y a un pas qu'on ne saurait décemment franchir. Vous croyez pouvoir fonder votre opinion sur une déclaration faite à des journalistes, le 29 mars 1946, par le délégué aux possibilités de travail et dont l'Agence télégraphique suisse rendit compte en ces termes:

Si l'on veut empêcher des investissements excessifs, il ne reste pratiquement qu'à réduire ou à supprimer les subventions pour la construction d'immeubles locatifs, ainsi que pour les travaux de réparation et de rénovation exécutés en hiver sur les immeubles privés et les bâtiments publics.

Malheureusement, l'Agence télégraphique suisse a commis un impair en ce sens qu'elle n'a pas cité la suite de ces propos, laquelle avait la teneur ci-après:

Mais la suspension de l'octroi de subsides pour la construction d'immeubles locatifs est une épée à deux tranchants. Bien qu'elles soient prélevées sur les fonds destinés à lutter contre le chômage, les subventions sont accordées non pas seulement pour offrir des possibilités d'occupation suffisantes, mais encore pour maintenir la construction de logements à un niveau tel que personne ne se trouve sans abri. Avec un indice de frais de construction supérieur à 160 points, la construction de logements, à quelques exceptions près, n'est plus rentable, du moins si les loyers doivent être maintenus à un niveau raisonnable. Il n'est surtout pas possible de construire des appartements pour les personnes de condition modeste et pour les familles nombreuses, car l'écart entre le revenu et le loyer serait trop considérable...

Si l'on supprimait les subventions, il y aurait donc danger, malgré le grand nombre de projets d'immeubles locatifs qui sont annoncés, que la quantité d'habitations appropriées, nécessaire pour couvrir les besoins courants, ne soit pas construite.

Le malentendu provoqué par le premier communiqué de l'Agence télégraphique fut dissipé quelques jours plus tard par la publication d'un texte complémentaire, ce qui semble vous avoir échappé.

Puisque vous avez cru pouvoir déduire d'une communication à la presse inexactement reproduite que les organes chargés de créer des possibilités de travail ne manifestaient aucune compréhension à l'égard du problème posé par la construction de logements, vous me permettrez, Monsieur le Conseiller aux Etats, de vous faire une citation, exacte celle-là. Elle n'est pas des plus récentes, mais émane d'une conférence que mon suppléant a tenue au printemps 1943 devant les participants à un cours organisé par l'Ecole supérieure de commerce de Saint-Gall et consacré à la politique du logement et de la colonisation intérieure pratiquée par les cantons et les communes. Voici cette citation:

La politique adoptée par la Confédération en matière de création de possibilités de travail a pour but de remédier, par la mise en œuvre de travaux publics, aux fluctuations enregistrées dans la construction de logements, puis de maintenir autant que possible l'occupation de la main-d'œuvre dans la branche du bâtiment. Plus les fluctuations en question seront faibles, plus les pouvoirs publics pourront les compenser facilement. On peut même se demander si la construction de logements ne devrait pas être l'objet d'une politique conjoncturelle active en ce sens qu'on la freinerait en période de prospérité pour l'encourager d'autant en période de dépression.

En ce qui concerne cette dernière remarque, il importe de relever d'emblée que la construction de logements doit s'adapter en première ligne à l'état du marché locatif. Elle doit tendre avant tout à couvrir les besoins courants d'habitations, afin de prévenir toute pénurie de logements, et, bien entendu, d'empêcher que des familles ne se trouvent sans abri. Une politique conjoncturelle dirigée par l'Etat ne saurait créer artificiellement une pénurie de logements dans le seul dessein d'accumuler des réserves en prévision d'un chômage ultérieur. D'autre part, il ne saurait être question d'encourager la construction de logements, en période de chômage, lorsque le marché locatif est sursaturé et que le nombre des appartements vides a dépassé un pourcentage déterminé, considéré comme supportable. On peut donc fort bien, à certaines époques, voir coïncider les intérêts du marché locatif et ceux de la création de possibilités de travail, de même qu'il peut arriver, à d'autres époques, que ces intérêts soient diamétralement opposés. A l'issue de la dernière guerre, entre 1922 et 1926, on constata une nette pénurie de logements, de sorte que, pendant les années de crise après 1921, la construction de logements a pu être encouragée par l'Etat, en tant que mesure destinée à procurer du travail. Pendant les années de crise 1934/36, en revanche, on ne put songer, malgré le chômage qui sévissait alors dans le bâtiment, à stimuler la construction de logements, et cela pour la simple raison que le nombre des appartements vides avait dépassé presque partout la limite admissible. C'est pourquoi l'article 5 de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1936

disposait expressément que des subventions ne pouvaient pas être accordées pour la construction de nouveaux immeubles locatifs. Aujourd'hui, nous sommes en présence d'une situation encore différente, du fait que nous devons encourager la construction de logements pour parer à la pénurie, et cela quand bien même il serait désirable, du point de vue du marché du travail, de faire preuve d'une certaine prudence.

Voilà, Monsieur le Conseiller aux Etats, quel est l'esprit dont s'inspire depuis des années notre politique en matière de construction de logements, dans la mesure où nous avons eu à nous en occuper en qualité d'organe de coordination.

IV

Essayons maintenant de dresser avec vous un bilan intermédiaire de cette politique et de faire une comparaison entre la situation durant le conflit qui vient de se terminer et l'état de choses enregistré pendant la première guerre mondiale. Vous estimez qu'il eût été cette fois-ci plus facile qu'en 1914-1918 de résoudre le problème soulevé par la construction de logements, la hausse des frais de construction ayant été moins forte. Nous vous donnons raison sur ce dernier point, mais en relevant d'emblée qu'il s'agit en l'occurrence du seul facteur positif. Dans tous les autres domaines, les choses ont été, pendant la seconde guerre mondiale, beaucoup plus défavorables que durant la première.

Tout d'abord, les besoins en logements ont été beaucoup plus grands. Alors que pendant le premier conflit la plupart des mariages avaient été différés et que de nombreux étrangers avaient quitté la Suisse, d'où un accroissement très minime du nombre des ménages et, partant, des besoins en logements, ces derniers ont augmenté, au cours de la deuxième conflagration mondiale, dans une proportion jamais connue auparavant, cela en raison du grand nombre de mariages et du rapatriement de Suisses de l'étranger. C'est ce qu'illustrent les chiffres suivants:

Besoins en logements pendant les deux guerres mondiales

Année	Augmentation du nombre des ménages	Année	Augmentation du nombre des ménages
1914	426	1939	1 246
1915	—347	1940	13 542
1916	2 410	1941	18 305
1917	1 590	1942	17 228
1918	3 683	1943	16 150
1919	8 705	1944	12 565
	<hr/> 16 467		<hr/> 79 036

Tandis que les besoins avaient atteint, entre 1914 et 1919, le chiffre de 16 467 logements, ils ont passé, de 1939 à 1944, à près de 80 000, d'où une proportion de plus de 1 à 5!

De même, le nombre des nouveaux logements, encore qu'il ait été très inférieur aux besoins, a été cette fois-ci beaucoup plus élevé, ainsi que le montre la comparaison ci-après :

Logements construits pendant les deux guerres mondiales

Année	Nouveaux logements	Année	Nouveaux logements *
1914	4 497	1939	10 952
1915	2 991	1940	5 990
1916	2 277	1941	5 758
1917	1 837	1942	6 682
1918	1 682	1943	7 335
1919	2 612	1944	10 345
	<hr/> 15 896		<hr/> 47 062

* Dans les communes de plus de 1000 habitants.

Alors que, durant la première guerre, la construction de logements demeura très faible, et cela même après l'armistice, elle accusa, pendant la deuxième, une nette reprise en 1942 déjà, si bien que l'écart entre l'offre et la demande diminua sensiblement vers la fin de la guerre, contrairement à ce qui s'était passé durant la première conflagration mondiale, où les difficultés ne commencèrent réellement à se faire sentir qu'après la cessation des hostilités.

Que la construction de logements ait fortement fléchi entre 1940 et 1941, vous ne sauriez en faire grief à personne. Notre pays était alors gravement menacé; la défense nationale et l'édification d'ouvrages fortifiés nous semblèrent à cette époque plus importantes que la construction de logements, car sans cela nos habitations auraient peut-être subi le même sort que des millions de foyers dans l'Europe dévastée par la guerre. En outre, personne n'aurait pris la responsabilité, alors que nous risquions à chaque instant d'être entraînés dans la tourmente, de construire des maisons qui auraient pu facilement s'effondrer sous les coups de l'aviation ennemie. On oublie trop aisément aujourd'hui les facteurs psychologiques dont il fallut tenir compte à cette époque.

Ce n'est que vers la fin de 1941 que les appartements commencèrent à devenir rares dans quelques villes. Mais on était bien loin d'une pénurie généralisée de logements. A Zurich, il y avait encore, comme vous le mentionnez vous-même, une proportion de logements vacants de 1,3%. A Berne, qui connut une véritable «invasion d'économie de guerre», cette proportion s'établissait toujours à 0,4%; elle était en outre de 0,8% à Lucerne, de 2,4% à Bâle, de 1,9% à Saint-Gall, de 5,2% à Lausanne, de 4,1% à Neuchâtel, de 4,5% à La Chaux-de-Fonds et enfin de 11,6% à Genève. Bien que la pénurie de logements ne fût alors pas encore un phénomène général, le Conseil fédéral se décida, au printemps 1942

déjà, d'encourager au moyen de subventions la construction d'immeubles locatifs.

Mais, au même moment, ont dut instituer le rationnement du ciment, mesure qui ne fut jamais prise pendant la première guerre. Alors qu'on avait encore disposé, en 1941, de 710 000 t. de ciment, il avait fallu, en 1942, ramener à 450 000 t. la production de ce matériau. Sur cette quantité, presque 100 000 t. devaient être réservées à la construction d'ouvrages fortifiés. On ne pouvait donc affecter aux besoins civils que la moitié de la quantité de ciment produite en temps normal. C'est ce qui explique pourquoi les autorités de l'économie de guerre se virent obligées d'intervenir de manière draconienne. Au cours des premiers mois, elles n'attribuèrent aucun ciment, hormis dans les cas où il s'agissait de terminer des travaux déjà commencés. De même, le premier « budget » soumis à la commission des constructions ne prévoyait aucune attribution de ciment pour la construction d'habitations, car on n'avait pas cru pouvoir assimiler ces dernières à des bâtiments importants du point de vue de l'économie de guerre. Ce furent le soussigné et son suppléant qui demandèrent avec la dernière insistance qu'on accorde un contingent de ciment suffisant pour la construction de logements et qui, pendant toutes les années qui suivirent, défendirent avec acharnement l'opinion selon laquelle la nécessité d'édifier des immeubles locatifs devait l'emporter sur les exigences de l'industrie et de l'agriculture. Mais il ne faut pas oublier que nous nous trouvions alors à une époque où la pénurie sévissait dans presque tous les domaines et où il fallait avant toute chose répondre aux exigences posées par la défense nationale. En 1945, nous disposions en tout et pour tout de 280 000 tonnes de ciment. Il fut cependant possible d'en attribuer une quantité suffisante pour la construction de 13 000 appartements et de terminer plus de 10 000 logements. Il est vrai que ces attributions furent des plus modestes, puisqu'on finit par accorder 2,5 t. par logement, alors que la quantité normale est d'environ 8 t. Que les entrepreneurs et les architectes aient encore osé construire des maisons dans ces conditions, c'est là un véritable miracle ! De plus, les techniciens de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail se demandèrent souvent avec anxiété s'il était vraiment encore possible, avec de telles attributions, de construire des immeubles d'une qualité ne laissant pas trop à désirer.

La situation n'était pas meilleure en ce qui concerne notre approvisionnement en tuiles et en briques. Elle n'est d'ailleurs pas encore redevenue normale à l'heure actuelle. Au début de cette année, les stocks de tuiles étaient presque complètement épuisés, alors qu'on disposait habituellement, à cette saison, d'une réserve d'environ 90 millions de pièces. Lorsque nous établîmes, l'été dernier, un programme portant sur la construction de 15 000 logements en 1946, nous nous heurtâmes à un « non possumus » catégorique de la part des tuileries. Si vous vous étiez rendu dernière-

ment, Monsieur le Conseiller aux Etats, sur les chantiers de construction de la ville de Zurich, vous n'y auriez trouvé nulle part le moindre tas de tuiles. Les camions des tuileries venaient presque chaque jour y déverser juste ce qu'il fallait de tuiles pour que les couvreurs ne doivent pas cesser leur travail. Il fallait donc se contenter en quelque sorte d'expédients. Aujourd'hui encore, les choses ne vont guère mieux. C'est ainsi qu'une coopérative de construction zurichoise, qui voulait mettre en chantier en juillet une cité-jardin de 125 maisons, fut avisée par son fournisseur qu'elle pourrait recevoir, au plus tôt en novembre, des tuiles pour 60 maisons seulement, raison pour laquelle le dit fournisseur lui recommandait d'exécuter le projet en deux étapes et de ne passer à la seconde étape que lorsque les maisons prévues pour la première seraient terminées. La situation n'était guère plus favorable en ce qui concerne le matériel d'installation. L'automne dernier, on ne pouvait attribuer qu'une baignoire pour trois logements! Le matériel électrique pour les conduites était extrêmement rare, si bien qu'il fallait se contenter de ne poser que les câbles strictement nécessaires.

Ce fut également le délégué aux possibilités de travail qui, en 1942 déjà, édita une série de publications sur la construction en temps de guerre, cela afin de montrer comment on pouvait maintenir la construction de logements lorsque sévit une pénurie de matériaux.

On peut dire en vérité qu'il a été construit, pendant ces dernières années, autant de logements que le permettaient les matériaux dont nous disposions. Au demeurant, la capacité de l'industrie du bâtiment n'aurait guère permis d'en édifier un plus grand nombre. Comme on sait, il ne fut pas possible de se procurer sur le marché libre du travail la main-d'œuvre exigée pour l'exécution des travaux d'intérêt national. En 1943, on affecta à des travaux de ce genre jusqu'à 36 000 ouvriers du bâtiment, lesquels manquèrent naturellement pour la construction de logements.

Pendant toute la guerre, et surtout depuis 1942, la main-d'œuvre disponible dans la branche du bâtiment a été pleinement utilisée. Même si quelques entreprises s'étaient plaintes de ne pas recevoir suffisamment de commandes, il n'y avait pratiquement pas de chômage parmi les ouvriers du bâtiment. Pour cette seule raison déjà, la construction de logements se heurtait à certaines limites.

Tout cela, vous semblez l'ignorer délibérément, Monsieur le Conseiller aux Etats, en déclarant péremptoirement « que la pénurie de matériaux et de main-d'œuvre a été, pendant la seconde guerre mondiale, plus grande que durant la première ». Or, il eût été plus exact de dire qu'on n'avait pas enregistré, pendant la première guerre mondiale, une sensible pénurie de matériaux, tandis que durant le second conflit nous avons eu toutes les peines du monde à nous procurer les matériaux de construction et la

main-d'œuvre nécessaires, raison pour laquelle il fallut recourir au rationnement des matériaux en question et instituer le service obligatoire du travail pour les constructions d'intérêt national. Au lieu de cela, vous présentez les choses de façon à faire croire que seule l'attitude des organes chargés de créer des possibilités de travail est la cause de l'extrême pénurie de logements qui sévit aujourd'hui. Non, Monsieur le Conseiller aux Etats, nous n'acceptons pas vos griefs, parce qu'ils sont injustifiés.

V

Voyons maintenant ce que la Confédération a fait pendant la guerre pour encourager la construction de logements et ce qui s'est passé depuis que cette tâche a été confiée aux organes chargés de créer des possibilités de travail, à ces organes que vous critiquez tant. Entre 1942 et 1945, la Confédération a accordé au titre de la lutte contre la pénurie de logements, des subventions s'élevant à 45 millions de francs au total, ce qui a permis de « déclencher » un volume de constructions d'une valeur de 638,7 millions de francs. Voici comment ces sommes se répartissent entre les différentes années:

Année	Subventions accordées par la Confédération Fr.	Total des frais de construction Fr.
1942 (à partir du 1-9)	1 459 680	20 728 495
1943	8 620 060	131 252 116
1944	16 915 820	237 389 224
1945 (jusqu'au 31-10)	17 635 815	249 350 127
Total	44 631 375	638 719 962

Pendant les deux derniers mois de 1945, il fut en outre alloué, en vertu de l'ordonnance N° 3 du Département militaire fédéral, une somme de 1 676 500 fr. à titre de subvention, ce qui permit de mettre en œuvre un volume supplémentaire de constructions représentant 19,5 millions de francs. Ainsi donc, l'aide fédérale prit une ampleur chaque année plus grande.

En automne 1945, le Département militaire fédéral se fit ouvrir un crédit annuel de 24 millions de francs pour l'encouragement de la construction de logements, crédit qui fut porté à 30 millions de francs au printemps 1946 déjà, les cantons y ayant recouru dans une forte mesure. Avec ce crédit, on subventionna jusqu'à fin mai 5200 logements, ce qui nécessita une aide fédérale de 15,8 millions de francs. Le coût total de la construction de ces logements s'éleva à 182 millions de francs en chiffre rond. D'autres demandes portant sur 3400 logements sont en suspens; parmi celles-ci, on a déjà accordé des subventions pour 779 logements. En raison des expériences faites jusqu'ici et compte tenu des indications fournies par les cantons, il faut s'attendre à ce que le crédit de 30 millions de

francs soit dépassé. La proportion des logements construits avec l'aide des pouvoirs publics est sans cesse plus grande, ainsi que cela ressort du tableau ci-dessous.

Nouveaux logements, d'après le mode de financement

(dans les communes faisant l'objet de la statistique de l'Ofiamt)

Année	Chiffres absolus Logements construits			Total	En pour-cent du total Logements construits		
	par les communes elles-mêmes	avec l'aide des pouvoirs publics	sans l'aide des pouvoirs publics		par les communes elles-mêmes	avec l'aide des pouvoirs publics	sans l'aide des pouvoirs publics
1941	33	212	4419	4664	0,7	4,5	94,8
1942	8	489	4689	5186	0,2	9,4	90,4
1943	181	2444	3525	6150	3,0	39,7	57,3
1944	92	5059	3620	8771	1,0	57,7	41,3
1945	141	5247	3024	8412	1,7	62,4	35,9

Alors qu'en 1942 la proportion des logements construits sans l'aide des pouvoirs publics était encore de 90,4%, elle était tombée, l'an dernier, à 35,9% et il est fort probable qu'elle s'établira cette année au-dessous de 20%.

Or, si nous établissons une comparaison avec ce qui a été fait à l'issue de la première guerre mondiale, époque à laquelle la construction de logements fut également encouragée au titre de la lutte contre le chômage, on peut constater ce qui suit: L'arrêté fédéral du 23 mai 1919 accordait pour la première fois un crédit de 10 millions de francs pour stimuler la construction de logements et un autre, de 10 millions également, pour subventionner les travaux de remise en état. L'arrêté fédéral du 11 mai 1920 ouvrait un nouveau crédit de 10 millions pour encourager la construction de logements. Il fut suivi par les arrêtés fédéraux des 18 février et 24 juin 1921, chacun d'eux mettant à la disposition de la Confédération un crédit de 15 millions de francs pour créer des possibilités de travail. Il est possible qu'une partie de ces crédits ait été affectée à l'encouragement de la construction de logements. Par son message du 7 octobre 1921, le Conseil fédéral proposa l'exécution d'un programme de possibilités de travail, ce qui fut approuvé par les Chambres en date du 20 octobre 1921. Ce programme prévoyait un crédit de 20 millions de francs destinés à subventionner des travaux cantonaux, communaux et privés. Il se peut également qu'une partie de ce crédit ait été affectée à la construction de logements. L'arrêté fédéral du 13 octobre 1922 accorda un nouveau crédit de 50 millions de francs, dont 30 millions pour subventionner les travaux des cantons et 10 millions pour financer les travaux de la Confédération, une somme de 10 millions étant par ailleurs destinée au versement de secours-chômage. Je ne possède pas de détails quant à l'utilisation de ces crédits. Mais même si l'on admet qu'une partie appréciable de ceux-ci a servi à stimuler la construction de logements, il n'en reste pas moins que l'aide accordée à

cet effet à l'issue de la première guerre mondiale est de beaucoup inférieure à celle qui a été octroyée cette fois-ci: cela ressort d'ailleurs clairement des chiffres dont on dispose au sujet de la construction de logements entre 1921 et 1924.

Depuis que l'encouragement de la construction de logements est devenu une mesure destinée à lutter contre le chômage, et dont le délégué aux possibilités de travail abuserait prétendument pour atténuer la conjoncture, *les subventions en faveur de la construction d'habitations ont pris une ampleur qui dépasse de loin tout ce qui a été fait dans ce domaine pendant et après la première guerre mondiale.* Ainsi, Monsieur le Conseiller aux Etats, il s'est passé exactement le contraire de ce que vous alléguez. Croyez-vous vraiment que l'organisation que vous proposez aurait permis de faire davantage? On parle beaucoup aujourd'hui de la création de nouveaux offices fédéraux, surtout lorsque le soin de résoudre certains problèmes auxquels on s'intéresse particulièrement est dévolu à des fonctionnaires en qui on n'a pas confiance pour une raison ou une autre. C'est ainsi qu'on a récemment suggéré la fondation d'un office pour les transports automobiles, parce que certains milieux sont apparemment d'avis qu'on n'attache pas une importance suffisante au trafic routier. Mais on oublie complètement que cela a pour conséquence inévitable d'obliger toujours davantage les chefs de département, qui sont déjà débordés de travail, à coordonner les différents efforts. *Or, une coordination dans le bâtiment est, comme nous le verrons plus loin, absolument indispensable, car c'est seulement par ce moyen que le problème posé par la construction de logements peut être résolu aujourd'hui.*

VI

Et nous en venons ainsi à la question essentielle. Sur un point, vous voyez juste, Monsieur le Conseiller aux Etats. C'est lorsque vous dites que la construction de logements ne démarre pas comme il le faudrait. Vous croyez devoir en rendre responsables les organes chargés de créer des possibilités de travail. Nous voulons croire que les explications données ci-dessus auront quelque peu modifié votre opinion à ce sujet. La construction de logements est menacée d'un danger provenant d'un tout autre côté. Ce danger est si grand qu'il doit absolument être reconnu par tous ceux qui s'intéressent au problème qui nous préoccupe.

Pendant la guerre, on a vu s'accumuler un énorme volume de projets de construction, lesquels devraient maintenant être mis à exécution. Au début de cette année déjà, nous avons relevé que ces projets, dont le volume avait passé de 690 millions de francs en 1945 à 1089 millions en 1946, ne pourraient pas être exécutés avec la main-d'œuvre disponible. Depuis lors, d'autres projets ont été annoncés. Durant le premier trimestre de cette année, les inspecteurs des fabriques ont approuvé 693 projets, soit trois fois

plus qu'en 1929, année qui avait pourtant été marquée par une prospérité exceptionnelle. A cela viennent s'ajouter de nombreux projets approuvés pendant la guerre, mais pas encore exécutés. On sait en outre que la construction de maisons de commerce est appelée à prendre une grande ampleur. A Zurich, il n'y a pas moins de six immeubles réservés uniquement à des bureaux qui sont soit en voie de construction, soit sur le point d'être mis en chantier. A lui seul, le « Claridenhof », avec ses 2000 bureaux, exige plus de travail qu'environ 400 logements. Outre la construction de bâtiments de caractère artisanal ou industriel, il est probable que celle d'édifices publics subira une forte impulsion, notamment à Zurich, où l'on devra édifier une demi-douzaine d'écoles et l'hôpital cantonal. De surcroît, on songe à entreprendre cette année encore la construction de l'aérodrome de Kloten. Ainsi, une main-d'œuvre de plus en plus nombreuse se détourne de la construction de logements pour se consacrer à celle de bâtiments industriels ou d'édifices publics, pour laquelle les entrepreneurs sont mieux à même de payer des salaires élevés, ce qui explique pourquoi on ne pourra pas construire, à Zurich, les 1800 logements qui auraient dû l'être cette année. Aujourd'hui déjà, on trouve sur les chantiers d'immeubles locatifs à peine la moitié de la main-d'œuvre qui serait nécessaire pour assurer une construction dans des délais normaux. Et ce n'est pas seulement à Zurich que les choses se passent ainsi. La situation s'est encore aggravée depuis la levée du rationnement du ciment. Alors qu'il était possible, auparavant, d'harmoniser tant bien que mal les différents besoins, c'est aujourd'hui uniquement la loi du plus fort qui prime. La construction de logements risque dès lors d'être littéralement évincée par celle d'édifices publics et surtout par la construction de bâtiments de caractère artisanal ou industriel. Le délégué aux possibilités de travail, à qui vous reprochez de n'avoir que peu de compréhension pour le problème posé par la construction de logements, a été le premier à signaler cette évolution menaçante, et cela avant la suppression du rationnement du ciment. C'est ainsi qu'il écrivait entre autres choses, le 27 avril 1946, à l'office compétent, ce qui suit :

Si le rationnement des matériaux de construction est entièrement supprimé, on verra exécuter de nombreux projets de construction de caractère plutôt spéculatif, ce qui provoquera inévitablement de nouvelles tensions sur le marché du travail. C'est ainsi qu'il existe à Zurich plusieurs projets relatifs à de grands bâtiments d'affaires, dont l'un avec 2000 bureaux. Si ces projets sont mis à exécution, ce à quoi il faut certainement s'attendre si le rationnement du ciment est supprimé, cela ne pourra avoir lieu qu'au détriment de la construction de logements, pour laquelle on manque d'ores et déjà de main-d'œuvre.

Ce que nous avons redouté s'est réalisé dans l'intervalle. M. Reinhard, directeur des travaux de la ville de Berne, écrivait, le 23 mai 1946, dans la « Berner Tagwacht » :

Il est avéré que l'industrie construit aujourd'hui bien au delà de ses besoins, et cela à des prix avec lesquels la construction de logements ne peut pas rivaliser... On enlève à cette dernière des matériaux et de la main-d'œuvre pour en faire profiter l'industrie, qui construit à tour de bras, afin d'échapper au fisc. Depuis qu'on a supprimé l'obligation de demander un permis de construire à la Commission des constructions de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail, toutes les digues sont rompues. Rien n'empêche plus l'industrie de construire pour échapper au fisc.

Rien ne saurait remédier à un tel état de choses, ni les subventions ni même les offices fédéraux les mieux intentionnés. De même, il ne servirait pas à grand-chose, puisqu'il manque de la main-d'œuvre pour les constructions déjà subventionnées, d'accroître encore le nombre des chantiers en accordant de nouveaux subsides. Il vaut mieux, dans les circonstances actuelles terminer 13 000 logements qu'en commencer 15 000 au risque d'éparpiller encore davantage la main-d'œuvre disponible. *On ne peut aujourd'hui encourager la construction de logements qu'en freinant la construction d'autres bâtiments, ou bien alors en faisant appel à de forts contingents de main-d'œuvre étrangère.* C'est pourquoi le délégué aux possibilités de travail a cru devoir attirer suffisamment tôt l'attention sur le danger et qu'il a proposé de subordonner l'exécution de certains travaux de construction à l'octroi d'un permis, cela afin que les nombreux projets puissent être exécutés en fonction de l'importance qu'ils revêtent du point de vue de l'économie nationale. Récemment, dans un article du « Bund », son suppléant a motivé cette mesure de la manière suivante:

Dans leur ensemble, les besoins actuels représentent pour le moins un volume de constructions d'environ 1,5 milliard de francs si l'on tient compte des prix d'avant-guerre. Or, la capacité de l'industrie du bâtiment n'autorise qu'un volume d'à peu près 1,1 milliard de francs sur la base des prix d'avant-guerre.

Ainsi donc, les besoins sont fortement disproportionnés à la capacité de l'industrie du bâtiment. C'est ce que nous avons essayé de montrer dans le tableau qu'on trouvera plus loin. Les chiffres de la colonne 1 se rapportent aux besoins, Ceux de la colonne 2 montrent dans quelle mesure ces besoins pourraient être actuellement satisfaits, compte tenu de leur importance du point de vue de l'économie nationale et aussi de leur urgence. Cependant, il n'est pas du tout dit qu'il soit possible, en laissant aller les choses, d'assurer une telle répartition. Au contraire, il faut s'attendre que les constructions artisanales et industrielles, qui supportent mieux en général des salaires exceptionnellement élevés, se développeront aux dépens de la construction de logements. Si par exemple le volume des constructions artisanales et industrielles atteignait 400 millions de francs, comme nous l'avons indiqué dans la colonne 3, et si celui des bâtiments publics s'élevait à 350 millions de francs, il ne resterait, pour la construction de logements qu'un volume de 150 millions de francs (toujours d'après les prix d'avant-guerre), ce qui correspondrait à une « production » de 6000 à 7000 appartements, alors que le programme minimum en prévoit 13 000. Il est donc à craindre que de nombreuses fabriques ne soient construites ou agrandies au cours des prochains

mois — ce qui implique des placements de capitaux qui pourraient fort bien se révéler malheureux par la suite, en raison du manque de main-d'œuvre — tandis que, d'autre part, des milliers de familles seraient dans l'impossibilité de se loger. Les autorités ont-elles le droit de laisser les choses en arriver là?

Le volume des constructions en Suisse

(évalué d'après les prix d'avant-guerre)

	Besoins	Répartition souhaitable	Tendance de l'évolution
Entretien des immeubles	250	200	200
Bâtiments publics	500	320	350
Construction de logements . . .	330	280	150
Constructions artisanales et industrielles	420	300	400
	1500	1100	1100

Vous n'ignorez certainement pas, Monsieur le Conseiller aux Etats, quelle a été la réaction de l'opinion publique devant le projet de subordonner les constructions à l'octroi d'un permis. Cette mesure a été repoussée par tout le monde, de sorte qu'on se demande maintenant comment il sera possible d'affecter à la construction de logements la main-d'œuvre nécessaire. Que diraient les syndicats si l'on faisait de nouveau venir, comme entre 1929 et 1932, de 25 000 à 33 000 saisonniers étrangers? Ils affirmeraient, avec raison d'ailleurs, qu'on utilise prématurément de précieuses possibilités de travail, au risque de provoquer par la suite un chômage semblable à celui que nous avons connu entre 1935 et 1936, années pendant lesquelles plus de 40 000 ouvriers suisses du bâtiment se trouvèrent sur le pavé. Là aussi, le délégué aux possibilités de travail a attiré l'attention sur les dangers que comportait une telle solution.

Du moment que l'institution d'un permis n'entre pas en ligne de compte, cela en raison de considérations d'ordre psychologique et juridique, et puisque l'entrée en Suisse d'importants contingents de travailleurs étrangers se heurte à l'opposition des syndicats, il ne reste donc plus qu'à conclure des ententes librement consenties avec les associations économiques directement intéressées. Au cours des pourparlers entamés dans l'intervalle, notamment avec l'Union suisse des arts et métiers et la Société suisse des entrepreneurs, on a envisagé la solution suivante: L'Union suisse des arts et métiers et la Société suisse des entrepreneurs s'engagent, pour une durée de trois ans pour commencer, à construire chaque année au moins 13 000 logements. A cet effet, le contingent de travailleurs étrangers, fixé tout d'abord à 2000, est porté à 5000 environ, à la condition qu'une entente puisse être conclue à ce sujet avec les organisations ouvrières directement intéressées. La main-d'œuvre étrangère ne pourrait être affectée qu'à la construc-

tion de logements, autrement dit, elle ne serait attribuée qu'aux employeurs qui se sont engagés envers la Société suisse des entrepreneurs à exécuter le programme établi au sujet de la construction de logements. Il importerait en outre, au moyen d'une convention entre la branche du bâtiment et l'industrie des matériaux de construction, de donner la priorité à la construction de logements et de garantir à cette dernière des livraisons suffisantes de matériaux. A ce propos, il serait particulièrement souhaitable que les ouvriers fissent en sorte, de leur côté, que leurs services fussent utilisés en premier lieu pour combattre la pénurie de logements, même s'ils ne pouvaient pas obtenir, pour cela, des salaires aussi élevés que ceux qui sont payés pour la construction de bâtiments industriels et d'immeubles commerciaux. On voit donc que la réalisation du programme relatif à la construction de logements dépendra aussi de l'attitude des syndicats. Peut-on demander aux ouvriers de travailler à la construction de logements aux conditions fixées par les contrats collectifs, alors que les entreprises construisant des bâtiments industriels et des immeubles de commerce payent des salaires sensiblement plus élevés? Peut-on attendre des entrepreneurs qu'ils renoncent aux commandes lucratives de l'industrie pour se consacrer à la construction de maisons locatives? Ce sont là des questions très ardues et qu'il faudra bien résoudre dans un très proche avenir.

Comme vous pouvez le constater, Monsieur le Conseiller aux Etats, nous menons, depuis la levée du rationnement du ciment, une lutte acharnée afin de préserver la construction de logements des dangers que nous venons de décrire. D'après tout ce que nous avons dit précédemment, vous conviendrez certainement avec nous que les *difficultés auxquelles se heurte aujourd'hui la construction de logements sont plus grandes qu'elles ne l'ont jamais été auparavant*. Certes, le renchérissement peut être compensé au moyen de subventions. Certes, on peut à la rigueur recourir à des produits de remplacement pour remédier à la pénurie de matériaux de construction. Mais lorsque la main-d'œuvre fait défaut, seules des mesures de vaste portée peuvent être efficaces. De même, on constate là aussi qu'un office du logement, fût-il animé des meilleures intentions du monde, ne pourrait rien faire, mais là rien du tout. C'est seulement en coordonnant la construction de bâtiments industriels et artisanaux, ainsi que d'édifices publics, avec la construction de logements que cette dernière pourra être stimulée comme il se doit.

Et voilà qu'au moment où nous sommes en pleine lutte pour assurer la construction des logements absolument nécessaires, lutte qui nous a jusqu'ici valu bien peu de sympathies dans le public, vous déclenchez une vive attaque contre le délégué aux possibilités de travail, qui, selon vous, serait responsable de l'actuelle pénurie. Non, Monsieur le Conseiller aux Etats, cette attaque est aujourd'hui parfaitement inopportune! Il faut aujourd'hui que tout le

monde soit sur le pont si l'on veut combattre efficacement cette pénurie. En outre, ce résultat sera obtenu non point au moyen d'offices du logement, incapables par définition d'avoir une vue d'ensemble de l'activité dans le bâtiment, mais uniquement si le *problème est résolu dans son ensemble*. Pour cela, nous avons besoin, puisqu'il faut renoncer pour l'instant à une intervention radicale de l'État, du concours des grandes associations économiques, en particulier des syndicats, et surtout de celui d'hommes possédant votre personnalité et votre autorité.

Veuillez croire, Monsieur le Conseiller aux Etats, aux assurances de ma parfaite considération.

Le délégué aux possibilités de travail.

Le projet de loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et les conventions internationales

Par *Alexandre Berenstein*,

docteur en droit, avocat au barreau de Genève

Dans le message qu'il a présenté aux Chambres fédérales au sujet de l'assurance-vieillesse et survivants, le Conseil fédéral a, à la suite des experts désignés par le Département fédéral de l'économie publique, passé en revue minutieusement et sous presque tous leurs aspects les différents problèmes qu'entraîne la mise sous toit du régime d'assurance. Toutefois, l'on peut constater que l'un des problèmes que pose l'introduction de la loi n'a été abordé ni dans le rapport des experts ni dans le message du Conseil fédéral; ce problème, c'est l'intégration du système dont l'adoption est proposée au système international de sécurité sociale.

On sait que la Conférence internationale du Travail a adopté plusieurs conventions relatives à l'assurance sociale et que la Suisse n'a ratifié jusqu'ici que trois de ces conventions: maladies professionnelles (1925), égalité de traitement en matière de réparation des accidents du travail (1925), et chômage (1934). Or, quatre conventions adoptées à Genève en 1933 concernent l'assurance-vieillesse ou survivants; il s'agit des conventions suivantes:

- 1° La convention concernant l'assurance-vieillesse obligatoire des salariés des entreprises industrielles et commerciales, des professions libérales, ainsi que des travailleurs à domicile et des gens de maison (N° 35).