

L'aide à la construction des logements sous forme de subventions des pouvoirs publics

Autor(en): **Béguin, Georges**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **22 (1950)**

Heft 1

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-123639>

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.

ne comportent pour notre pays que des zéros, avantage que ne partagent avec nous que la Suède et le Danemark.

Ces chiffres, pour intéressants qu'ils soient, ne font d'ailleurs que fortifier une conviction que nous avons depuis longtemps, et qui était déjà la conviction (avec leur passion en plus, hélas !) des Owen et des Godin, à savoir que le problème-clé de notre civilisation, celui sans l'étude duquel il n'est même pas nécessaire d'entretenir je ne sais quelles coûteuses parloles sur la

« culture européenne » ou sur le « nouvel humanisme », auxquelles se complaisent tant nos intellectuels, que ce problème, c'est la restauration de la valeur du *foyer*. Notre collectivité, comme le font toutes les collectivités du monde, se doit de déléguer à son Etat tous les pouvoirs, pour qu'il continue de donner son appui à la construction de logis de haute qualité, ne serait-ce, après tout, que pour nous empêcher d'avoir mauvaise conscience en comparant ce que nous payons pour eux avec ce que nous payons pour nos armes.

L'aide à la construction des logements sous forme de subventions des pouvoirs publics

par Georges Béguin, avocat, président du Comité suisse d'urbanisme.

I. En général

Le problème de l'aide à la construction des logements sous forme de subventions des pouvoirs publics ne doit pas être examiné en fonction des aspirations passionnelles ou politiques. Il faut l'en dégager et le prendre à sa base même, en adoptant la méthode classique du raisonnement logique. Car on l'a souvent dit : lorsque le problème est bien posé, en ses aspects essentiels, et que l'on a pris la peine d'exposer clairement tous ses éléments, alors la solution apparaît sans difficultés. Bien poser le problème c'est déjà presque le résoudre.

En analysant les termes eux-mêmes du sujet ici traité, l'« aide à la construction des logements sous forme de subventions des pouvoirs publics », on y distingue trois données principales : tout d'abord la donnée du logement, puis celle des pouvoirs publics, et enfin celle de l'aide.

Le logement. — La vie matérielle, ou plus exactement l'existence animale de l'homme, n'est pas possible lorsque trois éléments de base font défaut : l'alimentation (solide et liquide), le vêtement et le logement. Aliment, vêtement et logement sont un minimum vital, pour reprendre une expression à la mode en matière de revendications de salaires. Les espèces animales — et l'être humain appartient à l'espèce animale — meurent et disparaissent faute d'alimentation. En revanche, l'être humain se sépare et se distance de l'animalité en ce sens qu'il se vêt et habite en un logement qu'il a construit de son propre génie. Le degré de civilisation d'une collectivité humaine ou d'une race se mesure en bonne partie à l'évolution plus ou moins poussée du vêtement et du logement. Il n'y a, dès lors, rien de révolutionnaire à rappeler que, dans l'ordre d'urgence, les besoins tout d'abord en alimentation,

ensuite en vêtement et enfin en logement, constituent le minimum vital d'une existence matérielle capable de distinguer l'être humain de l'animalité, qu'il s'agisse du peuple des villes ou des campagnes, de la plaine ou de la montagne.

En stricte logique, les déficiences et la pénurie d'aliments, de vêtements et de logements sont tout aussi graves les unes que les autres, au point de vue humain. Certes, dira-t-on, la famine se paye par la mort, mais pas la pénurie de vêtements ou de logements. Or, raisonner ainsi c'est raisonner de manière telle que l'on compare l'être humain à l'animal. Le peuple suisse en sa grande majorité n'en est heureusement pas encore là et chacun admettra que si l'être humain frappé de famine finit par mourir, l'être humain frappé de la pénurie de vêtements et de la pénurie de logements se trouve en position rétrograde, et, s'il n'en meurt pas, finit par retomber au stade de l'animal. Chacun peut et doit reconnaître honnêtement que le logement est une des conditions vitales élémentaires ; ce n'est ni du superflu ni du luxe. Et par voie de conséquence, la pénurie de logements est une véritable catastrophe pour une collectivité.

Les pouvoirs publics. — L'immense majorité des Suisses considèrent que la souveraineté réside dans le peuple. Les pouvoirs publics ne sont pas les possesseurs ou les détenteurs de la souveraineté, ils sont simplement les mandataires du souverain. La distinction est d'importance, quoique cela puisse paraître à première vue. La souveraineté n'est pas déléguée ou remise aux pouvoirs publics par le peuple, même pour un temps déterminé de trois ou quatre ans. Le pouvoir et la souveraineté restent et demeurent bel et bien en permanence en mains de la collectivité, laquelle, pour des raisons d'ordre pratique, en confie l'exercice à des mandataires, les pouvoirs publics précisément. Cependant

tous les actes accomplis par le mandataire restent passibles du mandant. Les pouvoirs publics suisses ne sont donc pas des entités, ils ne sont que des mandataires. Il valait la peine de le rappeler, car on a tendance parfois à l'oublier, aussi bien du côté des solliciteurs, qui sont pourtant les mandants, que du côté de ceux qui ne sont que mandataires. Et c'est bien pourquoi, par souci d'exactitude, il vaudrait mieux se dispenser de dire : l'aide à la construction des logements sous forme de subventions des pouvoirs publics, en préférant : subventions *par la collectivité*.

En se tenant rigoureusement à cette distinction, on évitera de fausser le problème de la lutte contre la pénurie des logements, à l'occasion de quoi on commet l'erreur de mettre en opposition, d'une part, les pouvoirs publics et, d'autre part, l'initiative privée et les propriétaires d'immeubles. La confusion est malheureusement tellement ancrée dans les esprits que l'opinion publique arrivera difficilement à juger le problème en toute objectivité. La notion du mandat des pouvoirs publics est exactement la même sur les plans fédéral, cantonal et communal. Elle est plus aisément perceptible pour ce qui touche aux pouvoirs publics cantonaux et communaux, qui sont plus près des collectivités cantonales et communales.

L'aide. — La collectivité doit-elle ou ne doit-elle pas aider à construire des logements ? Peut-elle s'en remettre à la seule initiative privée, laisser les choses aller ou compter sur l'esprit débrouillard de chacun pour lutter contre la pénurie de logements ? Doit-elle au contraire intervenir ? Certains sont d'avis qu'il s'agit là d'une question de principe essentielle, qui ne peut être résolue qu'en fonction de notre propre conception morale, sociale, religieuse ou politique du rapport entre l'individu et la collectivité, ou, si l'on préfère, du rapport entre l'individu et l'Etat.

Il nous paraît, contrairement à cet avis, que le problème des relations entre l'individu et l'Etat ne se pose pas dans les questions d'ordre vital. Rappelons, en effet, que ces trois éléments : alimentation, vêtement et logement sont indispensables à toute existence vraiment humaine. Or, la collectivité qui laisse ses membres — ses composants — sans aucune aide contre la famine, contre la pénurie de vêtements et contre la pénurie de logements est dans la même situation que l'individu qui se laisse mourir ou dégrader. Se demander si la collectivité doit ou ne doit pas aider à construire des logements, c'est en fait se demander si l'on veut être ou ne pas être. Quant à philosopher à ce propos en analysant les relations entre l'individu et l'Etat, c'est se placer en dehors du problème. Car il faut vivre d'abord et philosopher ensuite. La question : initiative privée ou étatisme, individualisme ou dirigisme, libéralisme ou collectivisme peut se poser lorsque l'on ne se trouve pas en présence d'un problème vital.

Si le principe de l'aide paraît ainsi hors de discussion, les modalités en sont en revanche discutables. Comment aider ? Faut-il simplement, par des mesures administratives, stimuler l'initiative privée en lui facilitant la solution des problèmes financiers, techniques

et économiques ? Faut-il, au contraire, faire construire des logements par la collectivité ? Ou encore subventionner les constructeurs privés ? Peu importe au fond le moyen, car l'essentiel réside bien dans cette constatation fondamentale : la collectivité doit aider, faute, par elle, de rétrograder. Cela dit, il convient maintenant d'examiner en quelle manière cette aide s'est réalisée. On peut consulter à cet effet de nombreux textes législatifs. Ces textes ne sont toutefois qu'une résultante et ce qui importe c'est d'en analyser les motifs profonds.

2. Au point de vue fédéral

En août 1939 a éclaté une guerre qui s'est aussitôt révélée de vaste envergure. La Suisse, pour protéger et garantir son indépendance et l'inviolabilité de son territoire, s'est vue dans l'obligation de prendre toute une série de mesures exceptionnelles et extraordinaires : mise sur pied de toutes ses forces armées, et construction d'un réseau serré d'ouvrages fortifiés et d'ouvrages minés de tout genre. Par ailleurs, la Suisse a dû prendre et prévoir, à côté des mesures d'effet immédiat, des mesures à long terme d'ordre financier et économique, destinées à maintenir la solidité de la monnaie et à empêcher les effets dommageables de l'enrichissement des profiteurs, trop bien avisés à tirer bénéfice personnel du déséquilibre de la conjoncture économique. C'est là un point important : du fait de la guerre, de la fermeture des frontières, de l'arrêt des importations et de la hausse générale des prix de transport étrangers pour les matières dont nous sommes tributaires, les lois normales de l'offre et de la demande ne jouaient que dans un seul sens. Les besoins des consommateurs restant les mêmes, alors que la production ou la mise à disposition des biens de consommation diminuait considérablement, il devait s'en suivre une hausse toute naturelle des prix et une valorisation scandaleuse des stocks. Afin d'éviter des expériences fâcheuses, déjà constatées lors du conflit précédent de 1914-1918, la collectivité suisse prit des mesures coercitives pour enrayer la hausse des prix, génératrice précisément de criantes injustices sociales, susceptibles de mettre en péril l'esprit même de défense nationale. Ces mesures de salut moral et social allaient de pair avec les mesures militaires.

D'où l'arrêt à peu près total de la construction de fin 1939 à 1942, ce qui provoquait une grave pénurie de logements. On sait que bon an mal an il faut mettre sur le marché immobilier environ 10 000 logements neufs pour compenser et remplacer ce qui est frappé et détruit par les transformations et l'usure des immeubles et pour répondre aux besoins sans cesse croissants qui résultent de l'urbanisation, de la natalité comme du vieillissement des classes de la population, correspondant aux périodes de dénatalité. Bref, le phénomène naturel de l'offre et de la demande en matière de logements a été totalement faussé et entravé du fait de la guerre extérieure et des mesures intérieures qui en découlaient.

La pénurie de logements était ainsi la conséquence même d'une situation qui avait entraîné la collectivité suisse à enrayer, bien involontairement il est vrai, la construction des logements. Il était dès lors de simple et claire équité que cette même collectivité suisse prit l'initiative et la responsabilité de corriger les effets d'un mal né de ses propres attitudes.

En outre, l'expérience enseigne que l'industrie du bâtiment est l'une des industries-clés de notre marché économique intérieur. L'arrêt des travaux de bâtiment et de génie civil produit un marasme économique entraînant le chômage. Et qui dit chômage, c'est-à-dire manque de travail — et perte de salaire — dit en même temps impossibilité de se nourrir, de se vêtir et de se loger. C'est l'occasion maintenant de rappeler quelques constatations toutes naturelles — simplistes même — que nous avons cru bon de relever en analysant les conditions vitales de toute existence matérielle humaine.

Et c'est ainsi que, par la force même des événements, les pouvoirs publics fédéraux en sont venus à concevoir l'aide à la construction de logements, aussi bien comme occasion de travail que comme mesure de santé économique et sociale. La conception de cette aide est fort simple : c'est la subvention à fonds perdus versés au maître de l'ouvrage qui construit des logements de caractère populaire. Les uns trouvent cette solution trop facile. On peut, certes, penser que le système des subventions à fonds perdus prête à critiques. Mais, en attendant de trouver un remède meilleur — que personne jusqu'ici n'a pu découvrir — force est bien d'agir, c'est-à-dire de construire.

Les pouvoirs publics fédéraux ont réalisé cette aide en tenant judicieusement compte de la structure particulière de notre pays. L'aide doit partir d'en bas, et la Confédération déclare qu'elle s'associe. Et c'est bien d'en bas qu'elle est partie puisque le Conseil fédéral a été saisi du problème pour la première fois en septembre 1941 par une requête émanant des villes de Berne, Zurich et de douze autres villes.

Lorsque cantons et communes sont agissants, la Confédération prête main-forte, selon les textes mêmes.

Les dispositions de base, au point de vue légal, de l'aide fédérale, se trouvent dans l'arrêté des Chambres fédérales du 8 octobre 1947, concernant les mesures destinées à encourager la construction de maisons d'habitation et dans l'ordonnance d'exécution, prise par le Conseil fédéral le 10 janvier 1948, relative à l'arrêté fédéral que nous venons de citer. L'arrêté des Chambres fédérales a une portée limitée dans le temps. La question qu'auront à résoudre les électeurs suisses sera précisément de savoir si cet arrêté du 8 octobre 1947 sera ou ne sera pas prorogé d'une année, soit jusqu'au 31 décembre 1950.

On peut se demander si les arguments en faveur de l'aide fédérale sont très solides. L'aide fédérale constitue, en fait et en droit, un remède au déséquilibre du marché, résultant de la guerre et de la politique du contrôle des prix en matière de loyers. Ce déséquilibre n'est certes pas aussi flagrant aujourd'hui qu'en 1942

ou en 1947. Il n'en existe pas moins encore. La pénurie de logements, quoique moins aiguë, n'est pas encore vaincue. Ses effets dommageables frappent encore beaucoup de Suisses. Et comme il ne saurait être question de lever le contrôle des prix de loyer, on ne voit pas bien comment la construction de logements à bon marché pourrait continuer sans aide. Par ailleurs qui dit hausse des loyers dit en même temps augmentation du coût de la vie, revendications d'augmentation des salaires, reprise de la spirale de hausse et augmentation des prix de nos exportations. La récente dévaluation des monnaies du bloc sterling risque encore d'aggraver les effets de cette situation.

L'aide fédérale à la construction des logements sous forme de subventions a absorbé environ 216 millions de francs jusqu'à ces derniers temps. Les subventions promises et versées par les cantons et les communes pendant la même période ont atteint le chiffre approximatif de 454 millions. A première vue, ces chiffres paraissent très élevés. En y regardant de plus près, on constate qu'ils concernent une période d'environ sept années, ce qui donne, pour l'aide fédérale, une dépense annuelle moyenne de 30 millions. Or, si l'on songe aux sommes considérables versées par la Caisse fédérale pour venir en aide à l'agriculture, on doit bien reconnaître que les villes n'ont pas encore absorbé la grosse part, d'autant plus que les subventions fédérales pour la construction de logements ont été versées également dans des communes non urbaines.

3. Au point de vue cantonal

L'aide des cantons pour la construction des logements présente un caractère assez particulier. Elle est certes justifiée, tout comme l'aide fédérale, par les obligations de la collectivité à l'égard de ceux de ses membres qui n'ont pas de logements. Et pourtant la pénurie de logements n'est nullement imputable aux collectivités cantonales comme telles. De plus, les cantons n'ont pas, à l'égal des communes, un intérêt économique immédiat à la construction. Les cantons se trouvent ainsi placés en quelque sorte entre l'enclume et le marteau, c'est-à-dire, et sans malice, entre la Confédération et les communes, collectivités qui sont le plus directement intéressées à la construction de logements par l'aide des pouvoirs publics. Au fond, le canton joue bien plutôt le rôle d'un intermédiaire, indispensable certes, mais intermédiaire quand même. N'est-ce là qu'un aspect particulier du problème qui nous intéresse ou serait-ce plutôt l'illustration renouvelée, sinon la confirmation d'une évolution générale ? On ne se hasarderait pas à prendre position ici.

L'aide fédérale est celle d'un associé. Les pouvoirs publics fédéraux ne connaissent que les pouvoirs publics cantonaux, car le droit constitutionnel fédéral, rappelons-le, ignore complètement les communes.

Dès lors l'aide à la construction de logements sur le plan cantonal se résume en ceci : les cantons sont responsables vis-à-vis de la Confédération de l'examen consciencieux des dossiers et de la réalité de la presta-

tion financière cantonale, double de la prestation fédérale. Peu importe aux pouvoirs publics fédéraux de savoir en quelle manière cette prestation cantonale est constituée. Son caractère cantonal suffit, par opposition au caractère fédéral de l'aide.

4. Au point de vue communal

L'aide à la construction des logements sous forme de subventions des pouvoirs publics communaux présente des aspects fort intéressants. Alors que les pouvoirs publics fédéraux se devaient d'intervenir en fonction même de leurs responsabilités dans l'apparition de la pénurie de logements, les communes toutefois n'y étaient pas contraintes pour les mêmes motifs.

Certes, la notion de la collectivité est plus directe sur le plan communal que sur le plan fédéral. Les pouvoirs publics communaux sont en contact immédiat avec les composants de la collectivité communale. C'est aux services communaux de l'assistance, de l'entraide, de la prévoyance ou des œuvres sociales qu'il appartient d'intervenir lorsqu'une famille se trouve sur la rue. Les victimes de la pénurie de logements s'adressent à leurs municipaux, que l'on connaît bien dans la commune et que l'on peut aborder facilement, mais n'auraient pas l'idée de s'adresser à des conseillers d'Etat et encore moins au conseiller fédéral chef du Département de l'économie publique, par exemple.

Peu importe alors, en face des cas urgents, que les arrêtés fédéraux ou cantonaux soient applicables ou non, que les dispositions administratives soient celles-ci ou celles-là. Il faut agir et agir vite.

Une autre caractéristique de la vie communale retient l'attention. Les communes sont jalouses de leur indépendance. Les pouvoirs publics communaux sont bien plus souvent de véritables chefs d'entreprise que de passifs exécutants ou fonctionnaires administratifs, au sens étroit. C'est que le domaine communal s'arrête aux limites de la commune. Maître chez soi, et devant se garder des entreprises du voisin, le pouvoir public communal pense et agit autrement que ne pensent et n'agissent les pouvoirs publics cantonaux et fédéraux. Pourvu que les choses aillent au mieux dans sa commune, n'est-ce pas l'essentiel pour un pouvoir public communal ? D'où existe, persiste et persistera toujours, entre les communes elles-mêmes, et entre communes et cantons et communes et Confédération, un vif esprit d'émulation sinon de concurrence. Le phénomène est très marqué dans le problème des relations entre villes et communes suburbaines.

On n'exagérera pas en soulignant que toute la vie communale suisse est dominée par cet esprit de concurrence, plus ou moins ouverte, plus ou moins latente, selon les circonstances et les personnes qui composent leurs pouvoirs publics.

Sur le plan communal sont apparues deux attitudes diamétralement opposées dans la lutte contre la pénurie des logements : celle des communes cherchant à esquiver leurs obligations en se débarrassant de leurs charges sur le voisin, et celle des com-

munes tirant parti, pour leur développement, des aides extérieures, fédérale et cantonale. L'émulation, une fois de plus, fut un puissant stimulant. La Suisse compte, en chiffre rond, 3100 communes. La plus grande partie d'entre elles a été frappée par la pénurie de logements, mises à part des très petites collectivités de montagne. Sur ces 3100 communes, la moitié à peine, soit environ 1300, ont combattu la pénurie de logements en aidant à la construction sous forme de subventions des pouvoirs publics communaux, alors qu'en revanche près de 1800 communes n'ont rien fait.

Toute construction représente un investissement de capitaux, peu importe que les fonds appartiennent ou non, en propre, au maître de l'ouvrage. Par la construction immobilière, le capital mobilier subit en quelque sorte une fixation en les lieux où l'on bâtit. Les experts ont constaté qu'une construction d'une valeur de 40 000 fr., maison ou logement, peu importe — exige, pour être menée à chef, environ 900 jours de travail à l'endroit même de la construction. Les 40 000 francs nécessaires à cette construction sont ainsi une véritable source de bien-être. Au lieu de stationner dans des dossiers de banques sous forme de titres, ce capital va permettre de payer ces 900 journées de travail, source véritable de richesse. Par ailleurs, une fois construits, le logement nouveau et la nouvelle maison ne pourront pas s'en aller. Le capital imposable qu'ils représentent est dès lors définitivement retenu dans la commune. De plus, il faudra aussi entretenir cette nouvelle construction, et c'est du travail en puissance pour tout l'artisanat local. On a pu relever, ensuite de ces diverses constatations, que le versement de subventions à fonds perdus par les pouvoirs publics communaux pour la construction des logements n'était pas tellement une charge, mais bien plutôt une opération de placement à longue échéance.

En résumé, on peut constater que l'aide à la construction de logements présente un caractère très spécial et très intéressant pour les communes actives et ouvertes aux idées modernes. La Confédération, en laissant la porte largement ouverte à ces initiatives communales, a donné une chance exceptionnelle aux communes de se développer.

5. Conclusion

L'aide à la construction des logements sous forme de subventions des pouvoirs publics a été conçue et réalisée en fonction du caractère particulier et du génie propre de la Suisse. Les pouvoirs publics fédéraux ont été à la hauteur de leur tâche, quoiqu'en pensent les habitués de la critique facile. Rien, ni personne, sauf elle-même, ne peut empêcher une collectivité, pour ce qui la concerne, de manifester un esprit vif et avisé en continuant à mener une politique active de construction de logements. Et les pouvoirs publics qui rencontreraient des critiques pourront facilement se consoler en songeant qu'il vaut mieux se tromper une fois en faisant quelque chose que d'avoir raison dix fois en ne faisant rien.