

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 39 (1947)  
**Heft:** 2-3

**Artikel:** Complément au Bilan intermédiaire de la politique suisse en matière de logements  
**Autor:** Klöti, Emile  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-384499>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 25.11.2024

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

# Complément au Bilan intermédiaire de la politique suisse en matière de logements

Par le Dr *Emile Klöti*, conseiller aux Etats

## I

Se référant à l'article « Bilan intermédiaire de la politique suisse en matière de logements » paru dans le N° 5 1946 de la « Revue syndicale suisse », M. le directeur Zipfel, délégué aux possibilités de travail, a répondu par lettre ouverte dans le numéro 7/8 de la « Revue syndicale », sous le titre « Un règlement intermédiaire qui est plutôt un règlement de comptes ». Il me qualifie de façon flatteuse d'« expert » et d'« autorité » en matière de politique du logement. Il fait heureusement lui-même en sorte que ces hommages ne me tournent pas trop la tête en me reprochant ensuite de m'en tenir plus volontiers à la lettre qu'à l'esprit de la loi, de ne pouvoir me libérer d'une fiction, de présenter comme un fait acquis le contraire de la réalité à un moment où tout le monde devrait tirer à la même corde. Il est dès lors compréhensible qu'il préfère intituler sa réplique « règlement de comptes » plutôt que « bilan intermédiaire ».

Comme il s'agit maintenant avant tout d'obvier avec énergie au manque de logements, il n'est plus très indiqué de déplorer le passé et de chercher des coupables. Je ne serais pas revenu sur le problème, s'il ne s'agissait d'éviter les mêmes fautes à l'avenir. Du moment que M. Zipfel juge ma critique infondée et que le passé proche, le présent et l'avenir se tiennent étroitement, il me paraît nécessaire de répliquer. Ce que je ferai objectivement sans lancer aucune pointe inutile contre M. Zipfel, dont les efforts pour trouver une solution au problème difficile qui lui a été posé méritent toute notre reconnaissance. Une réplique est d'autant plus indiquée que M. Zipfel revendique de façon chevaleresque la responsabilité de l'ensemble de la politique fédérale en matière de logements, alors que le Conseil fédéral, les chefs des Départements militaire et de l'économie publique, particulièrement le « Bureau pour la construction des logements » subordonné directement au chef du Département de l'économie publique, partagent cette responsabilité.

## II

Mon exposé se fondait sur le fait incontestable que la pénurie de logements en Suisse était pour le moins aussi grande actuellement qu'après la première guerre mondiale et que, par conséquent, le problème principal qui était d'éviter la crise du logement n'avait

pas été résolu. Je considérais cela comme étonnant, « car les circonstances étaient plutôt plus favorables que pendant la première guerre mondiale, et cela non seulement du point de vue des frais de construction, mais aussi à d'autres égards ».

Dans les circonstances plus favorables de la deuxième guerre mondiale, je plaçais l'ascension plus lente et moindre des frais de construction. Je ne pouvais pas la comparaison plus avant, l'ayant fait déjà de manière approfondie dans deux exposés (l'un dans une publication du délégué aux possibilités de travail en 1944, « La construction d'habitations économiques », et l'autre dans la « Revue syndicale suisse » N° 4/5 en 1944) où le coût de construction, le nombre des mariages, la migration des familles, la constitution des capitaux, l'intérêt des capitaux, la question des matériaux et le marché du travail étaient pris en considération. Ces deux exposés sont connus de M. Zipfel. Il ne prit pas position contre ces thèses, bien que dans la deuxième j'ai émis l'opinion qu'il était plus facile d'obvier au manque de logements dans la seconde guerre mondiale que dans la première, où l'on aurait pu tenir compte des expériences faites dans la première guerre mondiale et dans la période d'après-guerre. Dans le premier exposé, j'étais plus réservé, ainsi qu'en témoigne la citation ci-dessus mentionnée, et ne me prononçais pas sur la question de savoir si la tâche était plus facile à résoudre durant la deuxième guerre mondiale que pendant la première.

Comme la comparaison de l'encouragement de la construction des logements dans la deuxième guerre mondiale ne jouait qu'un rôle accessoire dans mon exposé, je renonce à poursuivre plus avant l'étude de ce sujet. Je me contenterai de compléter l'image de la réalité par quelques renseignements et observations. La comparaison dans l'augmentation des ménages des années 1914 à 1919 avec celles de 1939 à 1944 est impressionnante. Pour l'apprécier, il ne faut pas oublier que ces chiffres concernent tout le pays et ne sont par conséquent pas concluants pour juger du problème du logement dans les villes qui diffèrent sensiblement de la moyenne du pays. En règle générale, la constatation que la migration des familles de 1914 à 1919 a diminué la pénurie des logements et l'a augmentée de 1939 à 1944 n'est pas davantage déterminante. A Zurich, par exemple, la migration des familles dans la première période coïncida avec une augmentation de 265 familles, dans la deuxième il y eut seulement une augmentation de 41 familles. A Bâle, une diminution de 250 familles en chiffres ronds fut enregistrée même de 1939 à 1944. A Berne, compte tenu du développement de l'appareil administratif de l'économie de guerre, la situation devait se présenter d'une manière sensiblement différente.

Il est juste, en revanche, que le nombre des mariages fut sensiblement plus élevé dans la deuxième guerre mondiale que dans

la première, ce qui aggrava la pénurie de logements. Dans les années d'après-guerre, le nombre des mariages ne s'accroîtra probablement pas autant qu'après la première guerre mondiale, ce qui permettra d'atténuer mieux cette pénurie dans un temps relativement court.

Si l'on nous rend sérieusement attentifs au fait que la production des logements atteignit 15 896 appartements de 1914 à 1919, 47 062 de 1939 à 1944, nous faisons toutefois remarquer qu'à cause de la progression plus lente des frais de production, le pourcentage des constructions de maisons locatives privées non subventionnées et qui n'ont pas été encouragées par des prêts à la construction a été sensiblement plus élevé cette fois-ci que durant la première guerre. La statistique comparative suivante est particulièrement instructive à ce propos.

Année	au 1er décembre de l'année précédente ‰	Production de maisons locatives			
		sans subvention		avec subvention	
		absolu	en ‰	absolu	en ‰
1916	3,29	417	98,6	6	0,4
1917	0,76	378	92,9	29	7,1
1918	0,10	130	31,0	290	69,0
1919	0,08	56	11,4	436	88,6
1920	0,05	68	16,9	403	83,1
1921	0,18	71	20,3	278	79,7
1922	0,22	104	28,0	268	72,0
.....	.....	.....	.....	.....	.....
.....	.....	.....	.....	.....	.....
1928	0,59	1726	54,7	1428	45,3
1929	0,58	1737	53,6	1505	46,4
1930	0,54	1936	59,8	1302	40,2
1931	0,78	2672	61,1	1702	38,9
1932	1,43	3464	76,0	1096	24,0
1933	3,08	1834	89,7	211	10,3
1934	2,32	2379	90,6	248	9,4
1935	2,94	1659	96,3	63	3,7
1936	3,45	499	98,8	6	1,2
1937	3,68	927	99,2	7	0,8
1938	3,11	1723	99,8	4	0,2
1939	2,42	2537	99,8	6	0,2
1940	2,42	1067	100,0	0	0,0
1941	2,29	1037	97,7	24	2,3
1942	1,24	1604	99,8	4	0,2
1943	0,83	1144	73,5	434	26,5
1944	0,31	1181	55,0	968	45,0
1945	0,32	924	43,0	1223	57,0
1946	0,13	?	?	?	?

Tandis qu'à Zurich la construction privée de logements tombait de 98,6 à 11,4% de la production totale de 1916 à 1919, elle ne descendait que de 97,7 à 43% de 1941 à 1944. Si la production de logements encouragée par les pouvoirs publics atteignait déjà

88,6% de la production, elle était de 57% dans la période correspondante de 1944. Si l'on s'en tient aux chiffres absolus, cela donne la comparaison suivante:

	Constructions de maisons locatives	Constructions de logements subventionnés	Ensemble
1914-1919	2256	877	3 133
1939-1944	8570	1436	10 006

Cela démontre que la construction privée des logements se maintient beaucoup plus longtemps durant la seconde guerre mondiale que dans la première et que la construction des logements encouragée par les pouvoirs publics représenta 28% de 1914 à 1919, mais seulement 14% de l'ensemble de la construction d'immeubles locatifs de 1939 à 1944. La proportion peut être différente en d'autres villes. On peut constater partout, cependant que la lente progression des frais de construction a facilité sensiblement la tâche des autorités, ce qui n'exclut pas que des facteurs pareils ou plus accentués eurent des répercussions défavorables.

Cet tableau me donne un argument de défense, par la démonstration d'un fort encouragement à la construction dans les années 1928 à 1932, qualifié plusieurs fois d'effrayant par M. le Dr Iklé, remplaçant du délégué aux possibilités de travail, parce qu'il constitua un gonflement artificiel de l'industrie du bâtiment en occupant des milliers de saisonniers étrangers. Si l'on avait moins forcé, dit-il, on aurait pu ensuite offrir des occasions de travail à des chômeurs du pays. Il est à considérer qu'il ne s'agissait pas seulement de mettre fin à une pénurie de logements qui durait depuis quinze ans, alors que le prix des loyers s'élevait (dès 1925 il n'y eut plus de protection des locataires), mais aussi de combattre le chômage dans l'industrie d'exportation. (Durant ces cinq ans, 1169 personnes en moyenne et par année quittèrent la région de Saint-Gall touchée par la crise pour s'établir à Zurich. Il n'y avait plus de limitation au libre passage.) En forçant la construction des logements, on ne combattait pas seulement la pénurie d'habitations, on ne créait pas seulement des occasions de travail pour des ouvriers qualifiés, mais encore pour des milliers de chômeurs des industries d'exportation et du bâtiment. Les maçons étrangers étaient indispensables dans la construction, car l'industrie du bâtiment ne disposait pas de spécialistes indigènes. On espérait alors entraîner une reprise dans l'industrie et l'artisanat en accroissant la construction, d'arrêter la dépression consécutive à la crise. Cela n'a pas réussi parce que la crise se développa jusqu'en 1936 et que le souffle nous manqua. Il est pourtant hors de doute que le chômage se serait accru plus rapidement sur la place de Zurich si cette politique de création d'emploi n'avait pas été poursuivie. Le nombre des demandes d'emploi était de 1797 et 2482 en 1930 et en 1931,

il s'éleva à 4107 en 1932 et à 10 793 en 1933. En d'autres villes et dans la moyenne nationale, la progression du chômage fut encore plus rapide. Il eût certainement été plus avantageux pour l'industrie du bâtiment si la construction avait été moins forcée de 1928 à 1932; mais cette politique était alors indiquée pour l'ensemble de l'économie. Il faut en fin de compte envisager certains désavantages dans toute mesure que l'on prend. Il s'agit le plus souvent dans la pratique de savoir ce qui, *relativement*, est plus avantageux. L'encouragement systématique fut stoppé à temps, si bien que la réserve de logements était seulement de 2,32% à la fin de 1933. Si ce pourcentage atteignit 3,68% jusqu'à 1936, ce fut la construction des maisons locatives sans aide des pouvoirs publics qui en fut cause, qui prit d'ailleurs des proportions encore plus amples à Genève et à Lausanne.

### III

J'avais l'intention d'expliquer dans ce troisième chapitre pourquoi je continue à déplorer la voie choisie par le Conseil fédéral en 1945 et de maintenir ma proposition de *séparer l'encouragement à la construction de maisons locatives de la création d'occasions d'emplois*. Je voulais en même temps apporter la preuve que les organes chargés de la question des créations de possibilités de travail n'ont, durant trop longtemps, pas apporté à la lutte contre la pénurie des logements l'attention qu'elle mérite et, par conséquent, mis trop fortement la construction de logements au service de la création de possibilités de travail dans l'industrie du bâtiment.

Entre temps, j'ai appris du délégué aux possibilités de travail qu'il proposait lui-même la *séparation des possibilités de travail de l'encouragement à la construction des logements*. Cette proposition sera probablement acceptée par le Conseil fédéral incessamment, si bien que le défaut que j'ai critiqué sera corrigé. Les motifs qui ont incité M. Zipfel à présenter sa proposition ne sont cependant pas identiques aux miens. Mais ce qui compte en définitive, c'est qu'il soit arrivé aux mêmes conclusions pratiques.

Dans ces conditions, je peux renoncer à poursuivre la discussion à ce propos. Je ne risque même pas de voir ce renoncement mal interprété, car tous ceux qui se sont préoccupés de l'encouragement de la construction de logements durant ces cinq dernières années sont maintenant au clair.

Je me contente de deux remarques:

Selon M. Zipfel, l'article premier de l'ordonnance N° 3 du Département militaire fédéral, édictée le 5 octobre 1945, qui ne prévoit la construction de logements au titre de mesure pour lutter contre le chômage que pendant la crise consécutive à la guerre, est une imperfection. A mon avis, ce jugement est bien trop doux.

Quand une prescription claire et précise est publiée dans le « Recueil des lois et ordonnances, le citoyen doit admettre qu'elle est à respecter non pas seulement par les citoyens en particulier et les offices subordonnés, mais aussi par les *instances fédérales compétentes*. Si ces dernières considèrent une prescription comme déraisonnable, il leur reste une seule possibilité correcte d'y obvier, c'est de proposer son annulation ou un changement au Conseil fédéral. Toute autre position est contraire au bon fonctionnement de l'administration et affaiblit la confiance des citoyens dans l'ordre légal et les autorités. Dans le cas particulier, la prescription susmentionnée a justement été édictée par le Département qui l'a violée dès le premier jour. De regrettables méprises se sont aussi produites avec les autorités ou cercles privés (qui ne sont pas informés sur les mystères internes du Palais fédéral. On doit s'élever contre un tel relâchement de la conscience et de la stabilité juridique — fruit du régime des pleins pouvoirs extraordinaires — si l'on ne veut pas que notre démocratie en soit toujours davantage entachée.

En conclusion, encore quelques observations concernant la situation actuelle dans la construction des logements. Depuis la fin du rationnement du ciment et du fer, il manque aux instances fédérales toute possibilité de donner une direction raisonnable aux intérêts généraux de la construction. La conjoncture dans l'industrie incite l'industrie du bâtiment à accepter plus volontiers des commandes pour l'industrie que pour la construction de maisons locatives, parce qu'elle se montre moins encline à faire des économies. La construction des logements ne peut par conséquent pas être développée dans la mesure souhaitable, ce qui rend impossible une élimination rapide de la pénurie des logements. Ainsi, le problème de donner la préférence à la construction des logements est devenu aigu, ce que l'on avait vu déjà sous une autre forme dans le régime du rationnement des matériaux de construction. On n'a pas accordé alors la place qu'elle mérite à la construction des logements; j'ai vu, par exemple, à Zurich des transformations de maisons de commerce qui répondaient davantage à un besoin de réclame qu'à une nécessité économique, à un moment où l'on accordait trop peu de ciment et de fer à la construction de logements.

Dans le libre jeu actuel des forces, le profit conduit à ceci que la construction pour l'industrie enlève trop de main-d'œuvre disponible à la construction des logements. C'est le grand mérite de M. le directeur Zipfel d'avoir rendu attentif à cette situation insupportable et proposé l'introduction d'un permis de construire. Chacun sait que les groupements économiques intéressés ont combattu cette proposition et que le Conseil fédéral n'a pas osé placer les intérêts généraux avant les intérêts particuliers. M. Zipfel eut le mérite de chercher d'atteindre le but par le moyen d'une entente

amiable des cercles intéressés. Ses efforts paraissent malheureusement avoir abouti à un maigre résultat.

Depuis la publication du « Bilan intermédiaire » en mai de l'année dernière, la situation générale ne s'est pas améliorée. La pénurie des logements s'est plutôt accrue. La montée rapide des prix de construction ralentit considérablement la construction de logements non subventionnés; le nombre des projets de construction à subventionner s'accroît par conséquent et la somme des subventions revendiquées s'accroît considérablement. Le manque de main-d'œuvre et partiellement de matériaux de construction aggrave la situation.

Il est donc plus que jamais nécessaire de poursuivre une lutte consciente et énergique contre la pénurie des logements, avec l'appui de la Confédération, des cantons et des communes. Il est aussi plus que jamais nécessaire de s'inspirer des expériences faites et de combler toutes les lacunes qui entravent une action effective.

## La Conférence internationale du travail de Montréal

*Par Charles Schürch*

Le 19 septembre 1946 s'est ouverte dans la ville de Montréal, la métropole du Canada, la 29<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail. L'on se souvient que c'est dans cette ville que le Bureau international avait transporté une partie de ses services lorsqu'il crut devoir quitter Genève, en raison des événements internationaux, tout en conservant son siège constitutionnel dans cette ville.

A l'ouverture de la conférence 36 pays avaient fait connaître les noms des membres de leurs délégations. Six pays n'avaient désigné que des délégués gouvernementaux. Deux d'entre eux (Haïti et Siam) n'étaient représentés que par un seul délégué gouvernemental et sans aucun délégué patronal ou ouvrier. Un troisième (la Hongrie) n'avait qu'un seul délégué gouvernemental, mais avait cependant désigné un délégué patronal et un délégué ouvrier, mais aucun conseiller technique.

On sait qu'aux termes de l'article 3 de la Constitution de l'Organisation internationale du travail, une délégation doit obligatoirement être composée de quatre délégués, dont deux représentent le gouvernement, un les employeurs et un les travailleurs. Cet article n'est pas respecté par chaque pays et la conférence et sa commission de vérification des pouvoirs doivent insister chaque année pour que cette mesure soit respectée.

Vers la fin de la conférence 46 États étaient représentés par 159 délégués, soit 85 représentants gouvernementaux, 36 représen-