

10356

**Rapport**  
**du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative**  
**populaire pour le droit au logement et le développement**  
**de la protection de la famille**

(Du 3 septembre 1969)

Monsieur le Président et Messieurs,

Le Comité d'action suisse pour le droit au logement, à Lausanne, a déposé le 11 octobre 1967 à la Chancellerie fédérale une initiative populaire pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille, appuyée par 83 526 signatures valables. La recevabilité de cette initiative quant à la forme a été reconnue par l'arrêté du Conseil fédéral du 21 novembre 1967. Présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'initiative a la teneur suivante:

I

L'article 34<sup>quinties</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale est modifié comme suit:

Les mots «de logements et» sont abrogés.

II

La constitution fédérale est complétée par l'insertion d'un article 34<sup>sexies</sup> nouveau ayant la teneur suivante:

La Confédération reconnaît le droit au logement et à cet effet prend les mesures nécessaires pour que les familles et les personnes seules puissent obtenir un logement répondant à leurs besoins et dont le loyer ou le coût n'excède pas leur capacité financière. Les lois édictées en vertu de cet alinéa seront exécutées avec le concours des cantons; appel pourra être fait à la collaboration de corporations de droit public et privé.

Si, néanmoins, il y a pénurie de logements dans un canton ou une agglomération, la Confédération prend, en collaboration avec le canton intéressé, les mesures temporairement nécessaires pour y protéger toutes les familles

et personnes locataires contre la résiliation des baux sans justes motifs, la fixation des loyers à un niveau excessif et toutes autres exigences abusives.

### III

Les lois et arrêtés d'application entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1970.

C'est le texte français qui est déterminant pour l'aboutissement de l'initiative.

Entre le texte français original et le texte allemand du nouvel article constitutionnel 34<sup>series</sup>, il existe une différence: les mots «... ou le coût...» manquent dans le texte allemand. Or, l'article 22, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils prescrit que, si les différents textes d'une initiative présentent des divergences, le Conseil fédéral les adapte aux texte déterminant. L'erreur de traduction a été corrigée dans le texte allemand de l'initiative.

L'initiative contient une clause de retrait en faveur d'un contre-projet de l'Assemblée fédérale qui répondrait aux exigences légales.

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après notre rapport sur cette initiative populaire.

## 1. Situation initiale

### 1.1 Politique suivie jusqu'ici en matière de logement

- a. Depuis que les prescriptions d'économie de guerre touchant le contrôle des prix sont devenues caduques, à savoir depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1953, ce sont des additifs constitutionnels qui ont fourni la base légale permettant de *maintenir des dispositions d'exception en matière de loyers*. Dans son message du 2 mai 1952 sur le maintien temporaire du contrôle des prix (additif constitutionnel du 26 septembre 1952), le Conseil fédéral relevait déjà que le but à longue échéance de la politique de l'Etat en matière de loyers devait être de réaliser un marché libre du logement avec loyers correspondant à la valeur de la chose louée. L'initiative concernant la protection des locataires et des consommateurs, du 16 décembre 1954, a été acceptée à une très faible majorité en votation populaire du 13 mars 1955, mais rejetée par les Etats. Les additifs constitutionnels des 22 décembre 1955, 24 mars 1960 et 9 octobre 1964, adoptés après cette votation, devaient assurer progressivement le passage de la réglementation des loyers à l'économie du marché. L'objectif visé, à savoir *l'incorporation du secteur du logement à l'économie de marché* est exprimé de manière particulièrement nette dans l'additif constitutionnel du 9 octobre 1964 (RO 1964 1441, FF 1964 I 733) qui a été accepté à une forte majorité par les citoyens et par tous les Etats lors de la votation populaire du 6 décembre 1964. Cet additif autorise notamment la Confédération, durant la période allant jusqu'au 31 décembre 1969, à édicter des prescriptions sur les loyers et les fermages non agricoles ainsi que

sur la protection des locataires. Simultanément, le législateur a reçu le mandat impératif d'assouplir progressivement les prescriptions sur les loyers dans la mesure où cela peut se faire sans troubles pour l'économie ni conséquences d'ordre social trop rigoureuses. De plus, l'additif constitutionnel en vigueur prescrivait que le contrôle des loyers devait être remplacé par la surveillance des loyers, au plus tard à la fin de 1966, dans les cinq grandes villes de Zurich, Berne, Bâle, Lausanne et Genève, ainsi que dans les communes faisant partie des agglomérations de ces villes, et dès le 1<sup>er</sup> janvier 1965 dans les autres communes du pays. Les mesures prises en matière de loyers étaient encore accompagnées d'une limitation du droit de résiliation. En vertu de l'additif constitutionnel actuellement en vigueur, cette limitation s'applique à tous les immeubles soumis à la réglementation en matière de loyers, donc actuellement à tous les immeubles soumis au régime de la surveillance, ainsi qu'aux logements ayant bénéficié d'une subvention depuis 1942.

- b. Le passage du contrôle des loyers au régime de la surveillance et, finalement, la suppression de toutes les prescriptions en matière de loyers à la fin de 1969 devaient être facilités par des *mesures visant à stimuler la construction de logements*. D'une part, la suppression du régime d'exception dans le domaine des loyers et, d'autre part, la mise à disposition d'un nombre suffisant de nouveaux logements – avec encouragement simultané de la construction de logements à caractère social – constituaient les éléments principaux du programme en dix points proposé par la Commission consultative pour la construction de logements. En adaptant la teneur de l'additif constitutionnel actuellement en vigueur à ce programme, on remplaça l'ancienne politique en matière de loyers par une politique de portée plus large visant aussi à développer le marché du logement. Cette politique s'est concrétisée dans cet additif ainsi que dans les dispositions d'application et dans la loi du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements (RO 1966 449).

## 1.2 Etat actuel du marché du logement

Le bref aperçu ci-après, qui traite du régime actuel de protection des locataires, des loyers, de la production de logements, des besoins de logements et des frais de construction, est destiné à caractériser la situation régnant aujourd'hui sur le marché du logement.

### *Protection des locataires*

Lors de l'entrée en vigueur de l'additif constitutionnel actuel, le 1<sup>er</sup> janvier 1965, le contrôle ou la surveillance des loyers s'étendait encore à 1489 communes. Avec l'accord des gouvernements cantonaux, les prescriptions sur les loyers ont été supprimées dans un grand nombre de communes en application de l'additif. Le contrôle a été supprimé dans l'ensemble du pays:

sur un total de 3087 communes, seules 419 communes se répartissant entre 18 cantons sont encore soumises au régime de la surveillance des loyers. En 1960, environ 59 pour cent de la population totale habitait dans ces 419 communes. Toutefois, même dans les communes qui continuent d'être soumises au régime de la surveillance, certaines catégories d'immeubles spécialement désignés par les prescriptions d'application ne tombent pas sous le coup des dispositions concernant la surveillance, en particulier les nouvelles constructions prêtes à être occupées après le 31 décembre 1946. Ensuite de la démolition d'anciens logements et en raison de l'intense activité régnant dans la construction, la part des logements soumis aux réglementations ne cesse de diminuer. Selon toute estimation, 24 pour cent du total des logements sont encore soumis à la surveillance. La limitation du droit de résiliation s'étend également, jusqu'à la fin de cette année, à cette proportion de logements auxquels s'ajoutent les logements construits à l'aide de subventions. Il résulte de ce qui précède que la part de beaucoup la plus importante de notre population doit déjà recourir au marché libre du logement. Les lois du marché s'appliquent donc dans une mesure beaucoup plus large au domaine du logement qu'on ne l'admet d'ordinaire.

#### *Loyers*

- a. L'annexe 1 donne un aperçu de l'évolution des loyers de 1939 à la fin de 1968. Les loyers des anciens logements (construits avant le 1<sup>er</sup> janvier 1947) ont subi une hausse de 93,6 pour cent au cours de cette période alors que la moyenne des loyers de tous les logements s'est accrue de 146,3 pour cent. Durant le même laps de temps, l'indice zuricois du coût de la construction a augmenté de 224,2 pour cent et le gain à l'heure des ouvriers qualifiés et mi-qualifiés de 362 pour cent (voir annexes 2 et 3).

L'augmentation de l'indice des loyers n'est pas provoquée par la hausse des loyers mais par l'accroissement constant de la part des nouveaux logements dans le total des logements.

- b. La charge moyenne que constitue le loyer pour les ménages est restée pratiquement constante au cours de ces dernières années et est sensiblement plus aisée à supporter qu'avant la guerre (voir annexe 4). Si l'on tient compte du plus grand confort et de l'augmentation de la surface habitée, on constate même que cette charge est devenue relativement plus faible ces dernières années. Les résultats des enquêtes de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail ont été confirmés par différentes analyses du marché du logement entreprises par des instituts privés. Il est clair que les valeurs moyennes relevées ne permettent pas, à elles seules, d'apprécier la situation et qu'il importe aussi de tenir compte des écarts. Selon deux enquêtes exécutées de manière indépendante par des instituts privés, seuls 13 pour cent des ménages dépendent plus d'un cinquième du revenu familial pour le logement et 4 pour cent plus d'un quart.

Ce sont surtout de jeunes ménages ainsi que des personnes seules (rentiers, veuves etc.) qui ont à supporter une charge relativement élevée pour leur logement. En pareil cas, le taux élevé que représente cette charge provient notamment du niveau très bas du revenu de ces catégories de personnes. Mais des taux extrêmes ne sauraient être pris en considération comme base d'appréciation pour l'adoption de mesures dans le secteur du logement. Il importe en effet de prendre en l'occurrence des dispositions visant à atteindre un objectif raisonnable.

#### *Production de logements*

- a. Les besoins de logements tels que les a estimés la Commission pour la construction de logements dans son rapport de 1963 sur le marché du logement et la politique en matière de logement ont été dépassés par la production effective (voir annexe 5). Ce sont en effet plus de 53 000 logements qui ont été construits en moyenne par an au cours de ces derniers dix ans, dont plus de 6000 unités avec l'aide des pouvoirs publics. Compte tenu des projets de construction annoncés, il y a également lieu de s'attendre à une production élevée en 1969. Les projets en cause représentent une valeur approchant de 5,6 milliards de francs, ce qui donne 900 millions ou 19 pour cent de plus que la valeur des logements construits en 1968. Cela représente une production annuelle de plus de 9 logements pour 1000 habitants. Compte tenu de la surface habitable mise à disposition et du niveau de confort atteint, notre pays fait partie du groupe des pays venant en tête de tous les Etats. Aucun autre pays n'a, au cours de ces dernières années, utilisé une part aussi élevée de son produit national brut pour la construction de logements (voir annexe 6).
  
- b. La capacité de l'industrie de la construction, le marché des capitaux et l'intérêt montré par les bailleurs de fonds auraient même permis, ces dernières années, d'obtenir une production de logements encore plus élevée si l'on avait disposé de suffisamment de terrains aménagés et si l'examen des autorisations de construire avait pu se dérouler selon une procédure plus rapide. La construction de logements exige certaines prestations préalables des pouvoirs publics (équipement collectif). Notre économie de la construction déplore toujours plus que les conditions dont dépend une production rationnelle de logements ne soient pas remplies; elle se plaint de la lenteur avec laquelle se déroulent planification et procédure d'autorisation. Même dans les endroits où règne une pénurie de logements et dans lesquels les autorités demandent instamment que la Confédération prenne de plus amples mesures dans le domaine du logement, les conditions qui permettraient d'assurer une plus forte production de logements font défaut. Or, en l'absence de telles conditions, les mesures que prend la Confédération pour encourager la construction de logements perdent tout sens.

Il n'est possible d'améliorer les conditions que dans la mesure où les communes et les cantons intéressés – la Confédération ne dispose d'aucune souveraineté territoriale directe – créent dans les limites de leur compétence les bases permettant le développement de la construction de logements.

### *Besoins de logements*

Si l'on n'a pu jusqu'ici, en dépit d'une production élevée, obtenir un nombre suffisant de logements libres, cela est principalement dû à l'accroissement des besoins de surface habitée par habitant, en d'autres termes à la diminution de la densité résidentielle et à la croissance supérieure à la moyenne de notre population de résidence (voir annexes 7 et 8). L'augmentation des besoins de surface destinée au logement est la conséquence de l'amélioration continue des conditions de vie et de la désintégration de la famille. Au cours de ces derniers dix ans, la population de résidence s'est accrue en moyenne de plus de 95 000 personnes par an. Or la croissance normale aurait été d'environ 0,8 pour cent, ce qui fait approximativement 45 000 personnes. Il en résulte que la moitié environ des besoins démographiques de logements a été provoquée par la croissance extraordinaire de la population. Les mesures visant à stabiliser l'effectif des travailleurs étrangers freineront également l'afflux de population étrangère de sorte que nous pourrions probablement nous rapprocher à l'avenir du taux de croissance naturel. Dans ces conditions, les besoins démographiques de logements devraient aussi diminuer; avec la même production de logements, on peut donc escompter que la situation du marché du logement se détendra quelque peu. Le passage au marché libre dans ce secteur exerce des effets semblables car les loyers dont le niveau se situait en partie bien au-dessous de la valeur effective durant la période du contrôle et de la surveillance des loyers a créé des besoins supplémentaires artificiels de surface habitée et provoqué une forte diminution du taux d'occupation des logements au centre des agglomérations.

### *Frais de construction*

Au cours de ces derniers quatre ans, les frais de construction proprement dits ainsi que les prix du terrain sont, dans une très large mesure, restés stables si l'on excepte les grandes agglomérations de Suisse alémanique. Cette évolution favorable a été rendue possible, en premier lieu, par une amélioration de la production (rationalisation de la construction) et, aussi, par une concurrence plus forte entre les *entreprises de construction*. L'augmentation de la demande dans le secteur de la construction et le développement général de la demande dans l'économie ont toutefois libéré, ces derniers mois, de nouvelles forces expansives de telle sorte qu'il faut compter avec un renchérissement de la production de logements. Les efforts entrepris aux fins de rationaliser cette production prennent, à cet égard, une importance encore plus grande. L'évolution ultérieure des *prix des terrains à bâtir* dépendra de la demande et de l'offre de parcelles équipées pour la construction. A cet égard,

il importe de souligner que les taxes et charges officielles représentent dans de nombreux cas une forte part des prix des terrains de construction (jusqu'à 50% par place). Il arrive souvent, surtout lors de la construction de grands ensembles d'immeubles, laquelle répond à des considérations d'ordre économique, qu'on exige du maître de l'œuvre des prestations supplémentaires qui suppriment les avantages que permet d'obtenir, sur le plan de la rationalisation, la construction de ces ensembles.

### 1.3 Teneur de l'initiative populaire

- a. La première exigence, qui a trait à la *forme*, vise à obtenir une modification de l'article 34<sup>quinquies</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale. Cette disposition a la teneur suivante: «La Confédération est autorisée, en matière de logement et de colonisation intérieure, à appuyer les efforts en faveur de la famille. Une loi fédérale indiquera les conditions auxquelles la Confédération peut lier sa participation financière; elle réservera les dispositions cantonales sur la police des constructions». Les mots «... de logements et» doivent être abrogés, manifestement parce qu'ils seraient superflus en cas d'acceptation du nouvel article 34<sup>sexies</sup> qui est proposé.
- b. Ce nouvel article 34<sup>sexies</sup> constitue la pièce de résistance de l'initiative populaire. Tout d'abord, il fixe dans la constitution le *droit au logement* et oblige la Confédération à prendre les mesures nécessaires pour que ce droit soit assuré. Le Comité d'initiative a donné un commentaire de l'initiative populaire dans une circulaire accompagnant celle-ci mais n'a pas précisé si l'institution du droit au logement conférerait à l'individu un droit subjectif lui permettant de faire valoir des prétentions à l'égard de l'Etat ou, plutôt, s'il fallait y voir l'obligation pour l'Etat de s'en tenir à un certain programme dans le domaine de la construction de logements. Aux termes de l'initiative, les mesures que devrait prendre l'Etat sont en tout cas extrêmement étendues. Même si le droit au logement n'est pas considéré comme pouvant donner lieu à une action en justice, ce droit ne saurait être tenu pour acquis, d'après le texte de l'initiative, que si «les familles et les personnes seules» peuvent «obtenir un logement répondant à leurs besoins et dont le loyer ou le coût n'excède pas leur capacité financière». Il n'est pas précisé s'il s'agit en l'occurrence de satisfaire des besoins subjectifs ou si les besoins, de même que la notion de capacité financière peuvent être définis objectivement dans la législation d'application. Selon la lettre du comité, qui accompagnait l'initiative, les mesures doivent rétablir l'équilibre sur le marché du logement et permettre à de larges couches de la population de disposer de logements à loyers accessibles. Il s'agit en l'occurrence d'une tâche permanente de la Confédération.

En revanche, les *mesures* que le 2<sup>e</sup> alinéa du nouvel article constitutionnel demande de prendre *pour protéger les locataires contre la résiliation des baux*

sans justes motifs, contre la fixation des loyers à un niveau excessif et contre toutes autres exigences abusives sont limitées dans le temps et ne doivent être prises que s'il règne une pénurie de logements, donc dans tous les cas où le droit au logement n'est temporairement pas assuré en fait. Il ressort de la communication précitée que les mesures prises jusqu'ici, qui étaient fondées sur un additif constitutionnel de durée limitée (surveillance des prix et protection des locataires contre la résiliation des baux) sont considérées comme absolument insuffisantes.

Le dernier point de l'initiative demande que la législation d'application entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1970. Cette exigence est logique parce que l'additif constitutionnel actuellement en vigueur arrive à échéance à cette date. Pratiquement, elle s'est déjà révélée impossible à remplir lors du dépôt de l'initiative. Il ne suffit pas que le Parlement délibère sur l'initiative et qu'elle soit soumise à la votation; en cas d'acceptation, la législation d'application devrait être mise sur pied selon la procédure parlementaire et pourrait ensuite faire l'objet d'un référendum. En raison de l'impossibilité patente de respecter le délai prévu pour l'entrée en vigueur de la législation d'application, la question de la validité de l'initiative se pose. C'est à l'Assemblée fédérale qu'il appartient de se prononcer sur ce point, selon l'article 24 de la loi sur les rapports entre les conseils (RO 1962 811). La Division fédérale de la justice donne un avis négatif pour le cas où la demande figurant au chiffre III de l'initiative populaire ne pourrait se réaliser, c'est-à-dire pour le cas où la législation d'exécution ne pourrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1970, comme le prévoit l'initiative. D'après elle, cette requête est une partie intégrante de l'initiative. Le fait qu'il est impossible de la réaliser a pour conséquence de rendre nulle l'initiative dans son ensemble. Le 15 décembre 1955, les Chambres fédérales ont déclaré nulle l'initiative populaire pour une réduction temporaire des dépenses militaires (FF 1955 II 1522); l'arrêté par lequel cette nullité a été constatée n'était pas motivé. Toutefois, l'impossibilité d'exécuter l'initiative dans le temps voulu fut l'un des motifs de cette annulation (BSt. CE 1955, 152/187; décision du Conseil des Etats du 22 septembre 1955, considérants chiffre 4; cf. BSt. CE 1952, 269). Quant à la présente initiative, il faut cependant remarquer que le délai fixé, qui figure à son chiffre III, pour l'entrée en vigueur de la législation d'exécution constitue bien une partie de cette initiative mais qu'il ne figure pas dans le texte de l'article 34<sup>sexies</sup> dont l'insertion dans la constitution fédérale est proposée. Au contraire, le délai dans lequel l'initiative populaire pour une réduction temporaire des dépenses militaires devait être suivi d'effet était indiqué dans le texte même de cette initiative conçue en termes généraux (FF 1954 II 1179). En outre, au cas où l'initiative populaire serait acceptée, il ne serait pas impossible juridiquement de mettre en vigueur la législation d'exécution à titre rétroactif, encore que cette application rétroactive puisse rencontrer de sérieuses difficultés. Si l'on considère le problème sous cet angle, on ne saurait prétendre que l'exécution de l'initiative se heurterait à une impossibilité matérielle. Malgré de sérieuses hésitations, nous considérons donc cette initiative comme valable. Nous estimons aussi, bien que nous ne tenions

pas ce point pour déterminant, que les auteurs de l'initiative devaient savoir que l'exigence fixée dans le chiffre III n'était pas réalisable; ils ne considéraient manifestement pas que l'initiative serait sans objet si le délai prévu ne pouvait être respecté.

## 2. Examen critique de l'initiative

### 2.1 Introduction

L'examen de l'initiative donne lieu, tout d'abord, à quelques brèves remarques de caractère fondamental sur le logement. Celui-ci est si étroitement lié à l'ensemble des domaines de la vie de l'individu, de la vie sociale et de la vie économique que les problèmes qu'il pose ne peuvent être résolus et les tâches qu'il implique accomplies que dans le cadre de notre ordre social et économique. Or cet ordre implique le maximum possible de liberté, d'indépendance, de responsabilité individuelle et de sécurité sociale. C'est pourquoi la politique que nous suivons en matière de logement ne doit pas conduire à laisser au seul Etat le soin de procurer des logements et à en faire un Etat Providence dans le secteur du logement. Au contraire, cette politique devrait permettre qu'un nombre aussi élevé que possible de membres de la société puissent à la longue arriver par eux-mêmes à faire face à leurs besoins dans ce domaine, sans subventions de caractère social. En conséquence, la principale tâche qui incombera aux pouvoirs publics dans le domaine du logement sera de créer les conditions dont dépend une saine évolution et d'*aider les intéressés à se tirer d'affaire par leurs propres moyens*.

En revanche, la construction de logements dépend dans une telle mesure de prestations préalables des pouvoirs publics qu'elle ne peut se développer sans cette aide. En outre, l'une des tâches de notre Etat social est de garantir à l'individu un certain minimum vital dans le domaine du logement. Pour sauvegarder le plus possible la liberté personnelle, il importe cependant de limiter au strict nécessaire les interventions de l'Etat.

Les principales exigences précisées dans l'initiative appellent les remarques ci-après:

### 2.2 Besoins de logement

Les auteurs de l'initiative exigent que les familles et les personnes seules puissent obtenir un logement répondant à leurs besoins. D'emblée on se demande comment il faudrait déterminer les différents critères entrant en considération.

- a. *Les dimensions du logement* jouent un rôle essentiel dans le domaine de la protection de la famille. Les exigences y relatives dépendent de la grandeur du ménage, de la composition de la famille et du degré de développement de celle-ci. De manière générale, le développement de la famille se poursuit en trois phases: croissance, stabilisation, régression.

De la sorte, les besoins d'espace se modifient avec le temps. Finalement, les besoins individuels des membres de la famille sont très différents selon l'activité professionnelle, l'horaire de travail etc.

- b. Outre les dimensions du logement, l'aménagement approprié de l'intérieur et un confort suffisant comptent au nombre des critères selon lesquels il convient d'apprécier les exigences minimums devant être posées aux logements. La situation du logement et les conditions d'environnement jouent aussi un grand rôle en ce qui concerne les besoins. Les différents logements constituent toujours une partie intégrante d'un ensemble d'habitations et, partant, d'une agglomération dont l'ordonnance générale exerce une influence fort sensible sur les conditions d'habitation. La nature des communications existant avec les centres culturels, le lieu de travail, les centres administratifs, les hôpitaux, les installations et zones de délassément doit également compter au nombre des critères permettant de déterminer si les exigences minimums sont remplies en matière de logement. Finalement, une protection suffisante contre le bruit et les regards indiscrets répond aussi à un besoin vital des locataires.

Ces quelques remarques montrent qu'il n'existe pas de critères généralement utilisables pour déterminer les besoins de logement. Ces besoins ainsi que la manière dont ils peuvent être satisfaits sont très différents selon les cas et, de plus, soumis à de constantes modifications. Il n'y aura jamais d'autres possibilités que de porter un jugement concret dans chaque cas d'espèce. Les modifications que subit la composition de la famille, les changements de situation professionnelle ou d'emploi, l'ascension sociale, l'évolution technique et économique transforment les exigences quant au genre, à la grandeur, à l'aménagement et à la situation des logements. En conséquence il est impossible que l'Etat puisse garantir à chacun des logements répondant à ses besoins réels, compte tenu des considérations qui précèdent. Cela ne pourrait être vraiment le cas que s'il exerçait une influence directe sur la répartition des logements. Pour cela, il faudrait instituer un système centralisé d'attribution; le type et les besoins de logement devraient être fixés officiellement. Or une telle politique en matière de logements serait inconciliable avec notre ordre social et économique et absolument inopportun sur le plan matériel. La politique libérale que notre pays a suivie dans le domaine du logement nous a placés, sur le plan international, dans le peloton de tête tant en ce qui concerne la production de logements que leur aménagement et leur confort. Les conditions sont nettement plus défavorables dans les pays où la construction et l'économie du logement sont surtout entre les mains de l'Etat.

### 2.3 Loyer équitable

En outre, l'initiative populaire demande que le loyer ou le coût des logements répondant aux besoins des locataires n'excède pas leur capacité financière. De manière générale, il est conforme aux conceptions qui sont à la base de notre Etat social que tous les citoyens soient assurés de pouvoir se procurer

un logement répondant à des exigences minimums. Mais même dans le cas d'un marché du logement remplissant ses fonctions il peut y avoir des personnes qui ne peuvent assumer de leurs propres forces le paiement d'un loyer fixé selon les règles du marché. Il faut, en pareil cas, accorder une contribution permettant d'abaisser les loyers, contribution qui se détermine d'après la différence entre le coût effectif du logement et le montant des dépenses socialement admissibles. Une telle contribution qui a un objectif bien déterminé, est conforme aux lois du marché et ne perturbe pas ses mécanismes. Elle permet de fournir une aide équitable et adaptée aux conditions économiques des ménages, qui peut être modifiée selon la situation du bénéficiaire.

La loi du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements, qui est encore en vigueur, a institué le système de l'abaissement des loyers en faveur des ménages à faibles ressources financières. En prorogeant, comme on l'envisage, ses dispositions, il sera possible de continuer à mettre à disposition des couches de la population les moins favorisées environ 10 pour cent de la production de logements. Il incombera à la nouvelle législation en matière de logements de déterminer dans quelle mesure il y a lieu de maintenir ce système et de l'améliorer. Compte tenu de notre conception de la politique à suivre dans ce domaine, nous devons cependant préciser qu'une telle aide ne doit être accordée que dans la mesure où l'individu se trouve, sans sa faute, dans l'impossibilité de payer un loyer conforme aux lois du marché.

#### 2.4 Pénurie de logements et processus d'urbanisation

Finalement, l'initiative populaire exige que les autorités prennent, dans les régions souffrant d'une pénurie de logements, les mesures temporairement nécessaires pour y protéger les locataires. Il n'est pas possible de porter un jugement sur cette exigence sans apprécier préalablement les tendances caractérisant l'évolution dans le domaine en cause.

##### *Tendance à la constitution d'agglomérations*

- a. Les profondes transformations que subit la structure de notre économie et de notre société a pour conséquence une concentration de la population en certains points du territoire, un processus d'*urbanisation*. Il s'agit en l'occurrence d'un phénomène se manifestant dans le monde entier, qui est l'une des caractéristiques essentielles de l'évolution actuelle de la société. Cette tendance à la concentration de la population se constate surtout dans les zones voisines des principales agglomérations de notre pays. Celles-ci offrent de tels avantages économiques et sociaux qu'elles ont un véritable pouvoir de succion. On trouve par exemple dans ces zones d'attraction une offre d'activités beaucoup plus différenciée qu'ailleurs, ce qui donne plus de latitude dans le choix d'un emploi. En outre, ces grandes agglomérations disposent de meilleures institutions d'ordre culturel, scolaire, médical et social que les autres régions du pays; les chances qu'ont les habitants d'améliorer leur condition sur le plan culturel et social y sont plus grandes qu'ailleurs. De plus, les frais de transport sont généralement

moins élevés, les parcours moins longs, les prestations sociales plus fortes et les possibilités d'achat plus favorables dans les grandes agglomérations ou à proximité des grands centres.

- b. La tendance à la formation d'agglomérations toujours plus grandes a pour conséquence que les régions peu peuplées et économiquement moins développées continuent de s'affaiblir et perdent toujours plus de leur pouvoir d'attraction. Les institutions publiques qui existent dans ces régions ne peuvent plus être utilisées en plein et, souvent, on y manque des moyens financiers permettant d'adapter l'équipement collectif aux conditions nouvelles. En revanche, il faut faire face, dans les grandes agglomérations, à des dépenses disproportionnées pour assurer le trafic, l'approvisionnement en eau et en énergie ainsi que d'autres services. Cette évolution conduit à une *structure des espaces* dont l'opportunité est aussi *fort contestable sur le plan économique*. Mais la croissance disproportionnée des grandes agglomérations, favorisée par les avantages économiques et sociaux qu'elles offrent, provoque avant tout des besoins extraordinaires de logements. Il en résulte que la création et la mise à disposition de possibilités suffisantes de logement posent des problèmes ne pouvant être résolus qu'à long terme et uniquement sur le plan régional et le plan national. Cette constatation permet simultanément de se rendre compte qu'un marché du logement exerçant pleinement ses fonctions ne peut s'instaurer que dans les zones d'agglomérations étendues. Il importe, par un aménagement et un équipement adéquats des espaces situés en dehors des grands centres, d'insuffler une vie économique et culturelle nouvelle à ces régions de manière à réduire l'écart qui profite aux grandes villes et à améliorer d'autant la situation du marché du logement dans ces centres.
- c. Il ressort de ces explications qu'une *politique judicieuse du logement* ne peut être réalisée que dans le cadre d'une *politique de l'aménagement des espaces*. Créer les bases nécessaires à une saine évolution en procédant systématiquement à un aménagement du territoire constitue incontestablement l'une des tâches de l'Etat social. Comme l'offre de logements est restreinte dans les centres des zones d'agglomération, il faut équiper de nouveaux secteurs résidentiels et les relier avec les centres. Cette évolution exige une amélioration radicale des conditions de transport, tant en ce qui concerne les réseaux routiers urbains que les moyens de transport en commun. Seuls ces derniers sont en mesure de relier efficacement aux centres les nouveaux secteurs résidentiels que nous devons créer. Etant donné qu'il existe dans ces centres une offre excédentaire et sans cesse plus forte d'emplois (notamment dans le secteur tertiaire); il importe d'assurer de bonnes communications entre ces lieux de travail et les nouveaux secteurs résidentiels. Frais de transport et durée du temps de parcours devraient, en l'occurrence, tenir suffisamment compte de la défaveur affectant les zones résidentielles périphériques si l'on veut que l'écart existant par rapport aux zones résidentielles centrales ne s'accroisse encore.

*Mesures de protection en faveur des locataires*

Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, l'initiative populaire exige de la Confédération qu'elle prenne, dans les régions souffrant d'une pénurie de logements, des mesures temporaires permettant de protéger les locataires (contrôle des loyers, protection contre la résiliation des baux sans justes motifs etc.). Les explications données ci-dessus montrent qu'il n'est plus possible de satisfaire la demande de logements dans les centres des grandes agglomérations en raison de l'attraction toujours plus forte qu'elles exercent. Dans les centres urbains constituant les noyaux des grandes agglomérations, il n'y aura pratiquement plus de logements libres de telle sorte que l'application des mesures exigées n'aurait plus un caractère temporaire mais se perpétuerait. Les expériences faites dans tous les pays d'Europe occidentale ont toutefois montré que le système du contrôle et de la surveillance des prix n'est pas propre à apporter une solution au problème du logement. Ce système entraîne des distorsions entre les coûts afférents à des prestations semblables en matière de logement et à des injustices sociales. La protection a un caractère arbitraire et aléatoire; elle est également accordée aux locataires qui n'en ont pas besoin et qui peuvent se procurer eux-mêmes, sans aide, le logement qui leur convient. En outre, les interventions de l'Etat dans le domaine du logement ont partout eu pour effet de paralyser l'activité privée en matière de construction; il a même fallu, dans ces conditions, que l'Etat essaie de stimuler les investissements en accordant des subventions. Mais ce sont finalement les contribuables et, partant, les locataires aussi, qui ont dû mettre les montants nécessaires à disposition.

Au contraire, la production de logements a été pratiquement assurée jusqu'ici par la seule économie privée. En raison de la structure de notre industrie du bâtiment, de notre marché de la construction extrêmement fragmenté et de la structure fédérative de notre Etat, entraver l'initiative privée équivaldrait à paralyser complètement la production de logements: il serait impossible, du moins à brève échéance, d'y remédier par des mesures prises par les pouvoirs publics. Il est clair qu'on ne saurait admettre actuellement, dans le domaine du logement, des interventions de l'Etat qui auraient pour effet d'entraver la production de logements et d'affaiblir le désir de construire, pour le plus grand dommage des locataires. Les mesures que l'initiative populaire demande de prendre dans les régions souffrant de pénurie de logements auraient un effet contraire à celui qui est visé. Au lieu de stimuler la construction d'un nombre suffisant de logements — seul moyen de résoudre le problème du logement à longue échéance —, ces mesures provoqueraient un fléchissement de la production. En louant des logements au-dessous du prix du marché, on accroîtrait en outre artificiellement la demande de logements et l'on stimulerait l'afflux de population vers les grandes agglomérations. On ne favoriserait pas ainsi les personnes en quête d'un logement, notamment les jeunes couples et les vieilles personnes désireuses de trouver un appartement mieux adapté à leurs besoins. Si l'on accordait à la Confédération, pour satisfaire aux exigences de l'initiative, la compétence de prendre, en collaboration avec les communes et les cantons

intéressés, les mesures nécessaires à assurer la construction d'un nombre suffisant de logements, il faudrait aussi qu'elle soit à même de diriger la demande et qu'elle soit fondée

- à obliger les communes à aménager et à équiper des terrains à bâtir ainsi qu'à approuver des projets de construction de logements,
- à exercer une influence directe sur l'établissement des plans d'aménagement régionaux et locaux pour qu'il soit possible de délimiter les secteurs résidentiels nécessaires et d'aménager les communications de manière adéquate,
- à exproprier au besoin les terrains nécessaires à la construction de logements,
- à diriger la demande et, partant, la croissance des agglomérations (utilisation du sol, établissement d'industries et d'entreprises du secteur des services etc.).

## 2.5 Conclusions

En réalisant les objectifs de l'initiative populaire, on tendrait à instituer en matière de logement un régime étatique d'économie dirigée. Ce n'est qu'aux prix de sensibles interventions dans notre ordre social et économique ainsi que de restrictions apportées à l'autonomie de nos cantons et communes qu'il serait possible d'appliquer les principes découlant du droit au logement. Le but consistant à améliorer de manière générale la situation du marché du logement ne saurait être atteint par la voie proposée. L'initiative populaire est incompatible avec notre régime de liberté. Il ne saurait être question de faire de l'Etat un arbitre statuant sur les besoins des citoyens dans le domaine du logement. Son activité dans ce domaine doit rester subsidiaire, son rôle principal étant de créer les conditions préalables dont dépend le fonctionnement rationnel du marché du logement. Une intervention directe de l'Etat ne se justifie que dans certains cas particulièrement graves, lorsque le locataire qui n'a pas de faute à se reprocher ne parvient pas, en dépit d'efforts soutenus, à se procurer un logement convenable.

## 3. Définition d'une politique à longue échéance en matière de logement

Les considérations exposées sous chiffre 2 conduisent forcément à recommander le rejet de l'initiative populaire. Si nous renonçons en outre à présenter un contre-projet, c'est parce que la Confédération, qui a exercé une certaine activité dans ce domaine en vertu de la loi fédérale concernant l'encouragement à la construction, est en voie d'établir une politique à longue échéance en matière de logement; elle a déjà fait exécuter de nombreuses études à ce sujet. Nous esquisserons tout d'abord les principales mesures envisagées puis les traits essentiels de la nouvelle conception.

### 3.1 Mesures déjà prises

Il convient tout spécialement de mentionner, au nombre des mesures déjà prises, celles qui tendent à rationaliser la construction en général et dans

le secteur public en particulier, puis celles qui visent à assurer le jeu de la concurrence dans la construction ainsi que les efforts entrepris dans le domaine de l'aménagement national et en vue d'améliorer la statistique des logements.

### *Rationalisation dans la construction*

Les exigences posées à notre industrie du bâtiment continueront de s'accroître rapidement. Nous ne devons en tout cas pas prévoir que l'effectif de la main-d'œuvre augmentera. C'est pourquoi la nécessité d'*accroître la productivité* est indiscutable. Il est en premier lieu possible d'obtenir cette amélioration en rationalisant la construction. Le danger existe également, si l'on n'accroît pas la productivité, que l'on ne puisse plus exécuter le volume de construction indispensable et que la production de logements ne soit plus suffisante. Il résulte de ces considérations d'ordre économique et social qu'il est indispensable de revoir la conception du processus de construction, de disposer de meilleures bases pour la production de logements, de procéder à une planification plus favorable à cette production, de mieux préparer les travaux de construction, d'avoir des normes plus rationnelles et de simplifier les travaux.

En outre, les recherches dans le domaine de la construction doivent permettre de mieux déceler les tendances se manifestant dans ce secteur et de fixer à temps les objectifs voulus.

Pour mieux satisfaire à toutes ces exigences, les autorités ont fondé à l'Ecole polytechnique fédérale, le 1<sup>er</sup> janvier 1969, un Institut de recherches dans le domaine du bâtiment qui doit contribuer à établir les bases d'une production optimum de logements. De surplus, la Confédération encourage l'exécution de travaux de recherches concernant l'accroissement de la productivité dans la construction de logements. On s'occupe en premier lieu de développer des procédés et des systèmes permettant de normaliser la construction de bâtiments ou la production d'éléments de construction. Une fois interprétés, les résultats des recherches et des essais sont exprimés sous la forme succincte de normes. Sans normes, pas d'exécution en séries et sans séries, pas d'industrialisation ni d'augmentation de la productivité. Des études très étendues sont également en cours en vue d'examiner les effets de nos multiples législations sur la construction et d'établir des recommandations y relatives à l'intention des communes et des cantons. En raison de l'évolution continue de la technique et de l'économie et des transformations rapides des conditions de vie, les exigences relatives au logement et à la construction des villes ne manqueront pas de se modifier. Il en résulte la nécessité de poursuivre constamment les recherches en vue de rationaliser la construction. La future politique en matière de logement devra encourager plus fortement que jusqu'ici toutes les mesures qui permettent de construire à meilleur compte des logements répondant encore mieux aux besoins des locataires.

La *responsabilité qui incombe à l'Etat* dans le domaine de la construction apparaît plus clairement lorsqu'on considère que 40 pour cent de l'activité

totale de l'industrie de la construction est destinée à satisfaire les besoins des pouvoirs publics. Par la législation sur la construction, la procédure d'autorisation de construire, la planification etc., l'Etat exerce également une influence sur tous les autres secteurs de la construction. Une commission d'experts examine actuellement les activités de la Confédération en matière de construction afin de les adapter à l'évolution qui se poursuit dans ce domaine et aux exigences en matière de rationalisation. Comme la Confédération n'est pas la seule collectivité publique à faire exécuter des travaux de construction, cantons et communes étant les principaux bailleurs d'ouvrage, on vise à resserrer la collaboration avec les cantons et les communes, ainsi qu'à procéder aux échanges d'expériences nécessaires.

#### *Retour à une saine concurrence dans la construction*

Le maintien ou le rétablissement d'une saine concurrence sur le marché de la construction, dont dépend celui des logements, joue un grand rôle quant à l'évolution du coût de la construction. Plusieurs groupements de la branche ont déjà renoncé à appliquer le système des ententes en matière de prix. La Confédération soutient ces efforts visant à libéraliser ce domaine de l'économie. La Commission des cartels s'est occupée de certains secteurs de l'industrie de la construction et a proposé l'introduction de mesures propres à assurer le retour au libre jeu de la concurrence.

#### *Aménagement du territoire*

Comme nous l'avons vu, une politique judicieuse du logement exige une planification de l'aménagement du territoire sur le plan local, régional et national. Pour assurer la formation de spécialistes et l'élaboration des bases nécessaires à l'aménagement des espaces, la Confédération a fortement développé l'Institut d'aménagement du territoire de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. En outre, les autorités fédérales ont désigné un groupe d'experts qui examine les mesures que la Confédération doit prendre dans le domaine de l'aménagement des espaces.

#### *Statistique du marché du logement*

Les relevés statistiques de la situation du marché du logement tels qu'ils ont été exécutés jusqu'ici ne répondent plus aux exigences de la politique que nous entendons suivre dans le domaine du logement. C'est pourquoi les analyses du marché doivent être développées et adaptées aux besoins. Il y aura lieu de tenir déjà compte du nouvel objectif visé en l'occurrence lors du recensement de la population de 1970.

### **3.2 Esquisse d'une politique du logement à longue échéance**

Un groupe de travail de la Commission fédérale pour la construction de logements s'occupe d'élaborer les grandes lignes d'une politique du logement à longue échéance, qui serviront de base de discussion. Comme il s'agit

d'arriver à instaurer un marché libre du logement, il importe tout d'abord d'examiner quelles sont les mesures qui permettront d'assurer le bon fonctionnement de ce marché et, en second lieu, de déterminer comment l'Etat pourrait accorder son aide lorsque c'est indispensable pour éviter des rigueurs.

a. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, il faut des *prestations préalables des pouvoirs publics* pour que la construction de logements puisse se développer. Avant tout, il importe d'améliorer les bases de la construction par :

- une planification à longue échéance et l'équipement de terrains à bâtir;
- des réglementations légales de la construction adaptées aux exigences actuelles;
- une amélioration des conditions de circulation.

En principe, il s'agit en l'occurrence de tâches incombant aux communes et aux cantons. Mais les conditions préalables ne sont actuellement pas remplies en nombre d'endroits. C'est pourquoi il y a lieu de se demander comment la Confédération devrait contribuer, au besoin, à l'exécution de ces tâches. Nous pensons en particulier au développement de l'équipement collectif (aménagement et équipement des terrains à bâtir, communications). Les communes dont le développement est rapide éprouvent très souvent des difficultés financières qu'il importe de surmonter. Dans notre message et notre projet de loi modifiant la loi actuelle qui concerne l'encouragement à la construction de logements, projet qui vous sera soumis en même temps que le présent rapport, nous prévoyons que la Confédération peut accorder des prêts aux communes pour l'équipement de zones destinées à la construction.

b. Même lorsque le marché du logement exerce pleinement ses fonctions, il se trouve des citoyens qui sont dans l'impossibilité de payer un loyer conforme aux conditions du marché. En vertu du principe de la *solidarité*, la communauté doit, en pareil cas, permettre à ces personnes défavorisées, en leur accordant des facilités en matière de loyer, de se procurer un logement répondant à des exigences minimums. Il convient en l'occurrence d'examiner comment les communes, les cantons et la Confédération doivent répartir entre eux la charge résultant de cette aide. Pour donner aux milieux de la population à faibles ressources financières la possibilité de se procurer autant que possible par leurs propres moyens un logement, il y a tout spécialement lieu de penser à l'encouragement de la construction de logements par des sociétés d'utilité publique. Celles-ci doivent en règle générale construire dans des conditions conformes aux lois du marché; toutefois, la recherche d'un gain étant exclue en l'occurrence, on disposera à la longue d'un certain nombre de logements à prix avantageux. Les augmentations de loyers qui se révéleraient possibles seraient consacrées à la réduction des prix dans les bâtiments plus récents, de construction plus coûteuse. Finalement, il y aura lieu d'examiner comment

les pouvoirs publics peuvent permettre à certains groupes de la population de se procurer plus facilement des logements afin de décharger d'autres secteurs du marché et de satisfaire à certaines exigences de caractère social.

Il s'agit en l'occurrence de la création de logements pour personnes âgées, pour invalides, pour étudiants et pour le personnel infirmier. Là encore se pose la question de la répartition des tâches et des frais entre les communes, les cantons et la Confédération.

Nous savons que les mesures envisagées ne produiront leurs effets qu'à longue échéance et que l'élaboration d'une politique du logement exigera encore quelque temps. Comme la planification et les mesures prises pour développer la production sont des opérations à long terme, on ne saurait en attendre des résultats rapides. Les fonctions de «producteur» se répartissent entre les administrations, les maîtres de l'œuvre, les bailleurs de fonds, les architectes, les entrepreneurs, les propriétaires de terrains etc.; le «processus de planification» et l'«exécution» exigent en moyenne de 5 à 10 ans. C'est la raison pour laquelle nous avons élaboré deux projets de loi. Le message du 27 novembre 1968 vous propose d'insérer dans le code des obligations des dispositions instituant une certaine limitation du droit de résiliation. Le projet y relatif a déjà été traité par le Conseil des Etats et est actuellement examiné par la commission du Conseil national chargée de traiter cet objet. L'insertion dans le droit des obligations de dispositions limitant le droit de résiliation devrait permettre d'assurer une protection durable des locataires. Il devrait être possible, en prorogeant la loi qui concerne l'encouragement à la construction de logements, de continuer à mettre sur le marché à des prix avantageux environ le dixième des logements construits et de poursuivre l'exécution de travaux urgents en matière de recherches sur la construction et l'aménagement du territoire. Entretemps, il y aura lieu de mener à bonne fin les études relatives à l'adoption d'un nouveau régime et d'élaborer un projet.

\* \* \*

Pour ces motifs, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille à la votation du peuple et des cantons en en recommandant le rejet et sans contre-projet. Le projet d'un arrêté fédéral y relatif est joint à ce rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 3 septembre 1969

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

**L. von Moos**

Le chancelier de la Confédération,

**Huber**

(Projet)

**Arrêté fédéral  
concernant l'initiative pour le droit au logement et  
le développement de la protection de la famille**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'initiative populaire du 11 octobre 1967 pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille;

vu le rapport du Conseil fédéral du 3 septembre 1969;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et l'article 27 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils <sup>1)</sup>,

*arrête:*

Article premier

L'initiative populaire du 11 octobre 1967 pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille sera soumise au vote du peuple et des cantons. L'initiative a la teneur suivante:

I

L'article 34<sup>quatre-vingt</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale est modifié comme il suit:

Les mots «de logements et» sont abrogés.

II

La constitution fédérale est complétée par l'insertion d'un article 34<sup>sexies</sup> nouveau ayant la teneur suivante:

«La Confédération reconnaît le droit au logement et à cet effet prend les mesures nécessaires pour que les familles et les personnes seules puissent obtenir un logement répondant à leurs besoins et dont le loyer ou le coût

<sup>1)</sup> RO 1962 811

n'excède pas leur capacité financière. Les lois édictées en vertu de cet alinéa seront exécutées avec le concours des cantons; appel pourra être fait à la collaboration de corporations de droit public et privé.

Si, néanmoins, il y a pénurie de logements dans un canton ou une agglomération, la Confédération prend, en collaboration avec le canton intéressé, les mesures temporairement nécessaires pour y protéger toutes les familles et personnes locataires contre la résiliation des baux sans justes motifs, la fixation des loyers à un niveau excessif et toutes autres exigences abusives.»

### III

Le législation d'exécution entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1970.

#### Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

#### Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

**Evolution des loyers dans les bâtiments construits avant 1947 (anciens logements)  
et dans tous les logements (hausse en pour-cent)**

Catégorie de logements	Depuis l'institution de la surveillance des loyers <sup>1)</sup>						De 1939 à novembre 1968					
	ZH	BE	BS	GE	Autres villes	Moyenne générale	ZH	BE	BS	GE	Autres villes	Moyenne générale
Anciens logements	26,9	21,4	30,2	39,7	23,4	27,4	84,2	65,3	90,2	140,5	92,0	93,6
Moyenne de tous les logements . . . .	26,0	23,6	31,5	40,7	28,8	29,1	115,1	105,0	177,0	203,3	156,6	146,3

<sup>1)</sup> A Zurich et Berne depuis le 29. 6. 1965  
A Bâle depuis le 20. 11. 1963

Calculs du Contrôle des prix d'après les chiffres publiés chaque année dans les fascicules de juin ou décembre de « La Vie économique ».

**Gains horaires et hebdomadaires moyens par catégories d'ouvriers  
en 1939 et 1968**

Catégories d'ouvriers	Gains moyens en francs			Augmentation de 1939 à 1968	
	1939 <sup>1)</sup>	1949 <sup>1)</sup>	1968 <sup>2)</sup>	en chiffres absolus	en %
<i>Gains horaires</i>					
Ouvriers qualifiés et semi-qualifiés .....	1.40	2.60	6.53	5.13	366
Ouvriers non qualifiés ..	1.08	2.19	5.53	4.45	412
Ouvrières .....	0.73	1.62	3.83	3.10	424
<i>Gains hebdomadaires <sup>3)</sup></i>					
Ouvriers qualifiés et semi-qualifiés .....	69.30	127.65	301.40	232.10	335
Ouvriers non qualifiés ...	54.35	109.45	259.65	205.30	378
Ouvrières .....	34.80	76.80	171.15	136.35	392

<sup>1)</sup> «La Vie économique» 1967, p. 347

<sup>2)</sup> ibidem, 1969, p. 340

<sup>3)</sup> Gains calculés d'après la durée du travail effectivement accomplie par les ouvriers victimes d'un accident lors de celui-ci.

**Indice du coût de la construction dans les villes de Zurich et  
de Berne de 1958 à 1968 \*)**

Années	Berne <sup>1)</sup> 1939 = 100	Zurich <sup>2)</sup>
1958	221	216
1959	225	218
1960	233	227
1961 **)	246	240
1962	264	259
1963	289	280
1964	318	299
1965	338	311
1966	351	319
1967	364	321
1968	370	324

\*) Annuaire statistique de la Suisse 1961, p. 194

\*\*) Annuaire statistique de la Suisse 1968, p. 185  
dès 1961: moyenne annuelle

<sup>1)</sup> Type de construction 1943/1944

<sup>2)</sup> Type de construction 1954

**Part du loyer en pour-cent de l'ensemble des dépenses de ménage d'après les  
comptes de ménage de salariés en Suisse et dans les principales villes du pays de 1960 à 1968**

Années	Familles d'ouvriers				Familles d'employés			
	Suisse moyenne générale	Ville de Zurich <sup>1)</sup>	Ville de Berne <sup>2)</sup>	Canton de Genève <sup>3)</sup>	Suisse moyenne générale	Ville de Zurich <sup>4)</sup>	Ville de Berne <sup>5)</sup>	Canton de Genève <sup>6)</sup>
1936/37	17,8	21,9	20,4	— <sup>5)</sup>	18,3	21,0	20,8	— <sup>5)</sup>
1960	11,6	12,2 <sup>6)</sup>	13,6	9,8	11,7	— <sup>6)</sup>	13,8	9,9
1961	11,4	11,9 <sup>7)</sup>	13,8	10,3	11,9	— <sup>6)</sup>	14,0	10,6
1962	11,2	—	13,5	9,1	11,7	— <sup>6)</sup>	13,0	10,5
1963	11,3	—	12,5	9,6	12,1	— <sup>6)</sup>	12,3	11,0
1964	11,4	11,3 <sup>7)</sup>	12,5	10,0	12,3	— <sup>6)</sup>	12,9	10,4
1965	11,6	10,7 <sup>7)</sup>	13,5	10,1	12,1	— <sup>6)</sup>	12,3	10,7
1966	11,7	10,4	13,4	10,0	13,1	— <sup>6)</sup>	14,0	11,1
1967	12,1	—	13,2	10,2	13,8	— <sup>6)</sup>	15,1	12,3
1968	— <sup>8)</sup>	— <sup>9)</sup>	12,8	— <sup>10)</sup>	— <sup>8)</sup>	— <sup>6)</sup>	14,9	— <sup>10)</sup>

<sup>1)</sup> «La Vie économique» 1967, p. 97 s.

<sup>2)</sup> Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 1967, p. 287

<sup>3)</sup> Jahrbücher des statistischen Amtes der Stadt Bern 1960-1968, sous prix à la consommation, indice, comptes de ménage

<sup>4)</sup> Annuaire statistique du canton de Genève 1968, p. 181 (employés) et p. 182 (familles d'ouvriers)

<sup>5)</sup> Pour 1936/1937, on ne dispose pas de données numériques de l'Annuaire statistique du canton de Genève

<sup>6) + 6)</sup> On ne dispose de données en pour-cent que pour les familles d'ouvriers. Stat. Jahrbuch der Stadt Zürich 1967, p. 287

<sup>7)</sup> Tirages-à-part du Stat. Jahrbuch der Stadt Zürich 1961/1964/1965

<sup>8)</sup> Chiffres non disponibles actuellement

<sup>9)</sup> Tous les comptes de ménage n'ont pas encore été élaborés

<sup>10)</sup> Les chiffres pour 1968 ne sont pas encore disponibles

**Logements nouvellement construits et logements vacants  
en Suisse de 1959 à 1968**

Années	Logements nouvellement construits <sup>1)</sup>	Logements vacants en % <sup>2)</sup>
1959	36 900 <sup>3)</sup>	0,25
1960	45 800 <sup>3)</sup>	0,62
1961	55 518 <sup>3)</sup>	0,26
1962	57 590 <sup>3)</sup>	0,18
1963	54 296 <sup>3)</sup>	0,15
1964	56 781 <sup>3)</sup>	0,21
1965	59 931 <sup>3)</sup>	0,49
1966	57 698 <sup>3)</sup>	0,61
1967	55 637 <sup>3)</sup>	0,56
1968	53 140 <sup>3)</sup>	0,37
	<hr/> (533 291)	
Moyenne des années 1959/1968 (moyenne de 10 ans)	53 329	0,3752
<p><sup>1)</sup> Logements nouvellement construits selon les estimations du Bureau fédéral de statistique, section du recensement des entreprises et des logements. Ces chiffres sont également donnés par la statistique de l'ONU: «Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe» (communiqués à l'ONU par le Bureau fédéral de statistique)</p> <p><sup>2)</sup> Selon l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail: Etat des logements vacants le 1<sup>er</sup> décembre publié dans les fascicules de février des années correspondantes (recensement des logements vacants dans les communes de plus de 2000 habitants). Etat des logements vacants dans les communes de moins de 2000 habitants seulement pour les années 1950 et 1960 (recensement de la population et des logements). Cf. en outre tableau 8.</p> <p><sup>3)</sup> Toutes les communes: Logements nouvellement construits et transformations Communes de plus de 1000 habitants: Recensement complet de l'OFIAMT. Communes de moins de 1000 habitants: Estimations du Bureau fédéral de statistique jusqu'à 1966 y compris Depuis 1967, données statistiques recueillies par l'OFIAMT également dans les communes de moins de 1000 habitants.</p>		

**Part des investissements bruts destinés à la construction de logements (a) et au secteur  
de la construction (b) dans le produit national brut**

		1958	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Suisse	a)	3,9	6,9	7,5	7,1	7,2	7,7	7,3	6,8	.
	b)	12,8	15,7	17,3	17,7	18,9	20,1	18,7	17,6	16,6
France	a)	5,0	4,7	4,8	4,8	5,2	6,2	6,7	6,3	.
	b)	10,7	10,2	10,7	10,8	11,2	12,4	13,1	13,0	.
Rép. féd. d'Allemagne	a)	4,8	5,3	5,5	5,6	5,6	5,9	5,7	5,5	.
	b)	10,7	11,8	12,3	12,8	13,1	13,9	13,5	13,4	11,2
Suède	a)	5,2	5,0	5,1	5,3	5,5	5,7	5,8	5,4	6,0
	b)	13,9	13,9	14,0	14,1	14,9	15,1	15,2	14,8	15,7
Autriche	a)	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,7	4,7	.
	b)	10,4	11,1	11,6	11,7	12,1	12,4	13,2	13,5	.
Danemark	a)	2,7	3,2	3,6	3,7	3,5	4,1	4,4	4,3	.
	b)	7,8	8,9	9,9	9,8	9,6	10,9	11,4	11,0	11,9
Grande- Bretagne	a)	2,5	2,9	3,0	3,1	3,1	3,6	3,6	3,5	3,7
	b)	7,1	7,7	8,2	8,4	8,2	9,2	9,2	8,9	9,5
Etats-Unis	a)	4,9	4,7	4,6	4,7	4,7	4,4	4,1	3,4	3,3
	b)	11,4	10,9	10,8	10,8	10,8	10,6	10,6	10,1	9,5

Source: Publication de l'ONU «Annual Bulletin of Housing and Building Statistics for Europe», année 1967, p. 82 s.

**Evolution du nombre des logements vacants et de l'indice des logements vacants  
selon les catégories de villes et dans les communes rurales de 1966 à 1968**

Catégories	Nombre de logements le 1 <sup>er</sup> décembre			Logements vacants					
				en chiffres absolus			en %		
	1966 <sup>1)</sup>	1967 <sup>2)</sup>	1968 <sup>3)</sup>	1966 <sup>1)</sup>	1967 <sup>2)</sup>	1968 <sup>3)</sup>	1966 <sup>1)</sup>	1967 <sup>2)</sup>	1968 <sup>3)</sup>
5 grandes villes	422 600	428 896	435 320	628	697	364	0,15	0,16	0,08
60 autres villes	440 200	450 972	460 833	2176	1983	1115	0,49	0,44	0,24
65 villes (en tout)	(862 800)	(869 868)	(896 153)	(2804)	(2680)	(1479)	(0,32)	(0,30)	(0,17)
97 grandes communes rurales <sup>4)</sup>	243 800	253 101	262 255	2699	2464	1549	1,11	0,97	0,59
337 petites communes rurales <sup>5)</sup>	343 900	355 959	366 434	3359	3240	2591	0,98	0,91	0,71
Total	1 450 500	1 488 928	1 524 842	8862	8384	5619	0,61	0,56	0,37

<sup>1)</sup> «La Vie économique», février 1967, p. 50 s.

<sup>2)</sup> ibidem, février 1968, p. 116

<sup>3)</sup> ibidem, février 1969, p. 103

<sup>4)</sup> Communes de 5000 à 10 000 habitants

<sup>5)</sup> Communes de 2000 à 5000 habitants

18800

## Mouvement de la population en Suisse de 1959 à 1968

Année	Population résidente moyenne selon les estimations <sup>1)</sup> (a)	Suissees <sup>2)</sup> (b)	Autre population résidente selon les estimations (Etrangers) (c)	— Diminution ou + Augmentation par rapport à l'année précédente		
				(a)	(b)	(c)
1958	5 189 000	4 774 000	425 000	—	—	—
1959	5 259 000	4 819 000	440 000	+ 60 000	+ 45 000	+ 15 000
1960	5 362 000	4 824 000	538 000	+ 103 000	+ 5 000	+ 78 000
1961	5 496 000	4 893 000	603 000	+ 134 000	+ 69 000	+ 65 000
1962	5 660 000	4 920 000	740 000	+ 164 000	+ 27 000	+ 137 000
1963	5 770 000	4 975 000	795 000	+ 110 000	+ 55 000	+ 55 000
1964	5 874 000	5 017 000	857 000	+ 104 000	+ 42 000	+ 62 000
1965	5 945 000	5 055 000	890 000	+ 71 000	+ 38 000	+ 33 000
1966	5 999 000	5 093 000	906 000	+ 54 000	+ 38 000	+ 16 000
1967	6 071 000	5 128 000	943 000	+ 72 000	+ 35 000	+ 37 000
1968	6 147 000	5 163 000	984 000	+ 76 000	+ 35 000	+ 41 000
1969 *)	6 115 000	—	—	—	—	—
Augmentation 1958-1968 .....	948 000	389 000	559 000	+ 948 000	+ 389 000	+ 559 000
Augmentation annuelle moyenne	94 800	38 900	55 900	+ 94 800	+ 38 900	+ 55 900

\*) Estimation début de 1969

<sup>1)</sup> Annuaire statistique de la Suisse 1968, p. 37

<sup>2)</sup> Estimations de la Police fédérale des étrangers; dès 1965 relevés du Bureau fédéral de statistique publiés dans «La Vie économique» (fascicules mensuels) sous données économiques de caractère général (population, emploi et marché du travail)

## **Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille (Du 3 septembre 1969)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10356
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1969
Date	
Data	
Seite	895-922
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 257

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.