

81.068

Wohnungsbau. Rahmenkredit**Construction de logements.****Crédit de programme**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 21. Oktober 1981 (BBI III 961)

Message et projet d'arrêté du 21 octobre 1981 (FF III 961)

Beschluss des Nationalrates vom 2. März 1982

Décision du Conseil national du 2 mars 1982

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

M. Meylan, rapporteur: Pour permettre à ceux qui, comme moi, ne sont pas des spécialistes en matière de construction de logements, je vous présenterai un bref historique de la législation en vigueur.

C'est le 5 mars 1972 que, par l'adoption d'un article 34^{sexies} nouveau de la constitution, le peuple et les cantons ont octroyé à la Confédération le pouvoir de légiférer en matière d'aide à la construction de logements et de maisons familiales. Très peu de temps après, compte tenu des mœurs habituelles de la Suisse, soit le 17 septembre 1973, le Conseil fédéral publiait un message à l'appui d'un projet de loi relatif à l'encouragement de la construction et à l'accession à la propriété de logements. Le 4 octobre 1974 avait lieu la votation finale sur cette loi, dont l'entrée en vigueur était fixée au 1^{er} janvier 1975. Une accumulation très impressionnante d'ordonnances du Conseil fédéral a suivi. L'année suivante, en 1975, trois faits nouveaux sont intervenus. Tout d'abord, le 4 juin, l'Assemblée fédérale a approuvé un arrêté ouvrant des crédits de programme pour mettre en œuvre, la nouvelle loi. Ces crédits étaient répartis en différentes catégories. Je les résume:

- 201 millions à fonds perdu pour des aides directes à la construction;
- 98 millions à destinés à des prêts remboursables (ce n'était donc pas de vraies dépenses pour la Confédération);
- 540 millions de cautionnements (là non plus, sauf faillite du débiteur, il n'y avait pas de dépenses véritablement engagées);
- 68 millions pour la couverture d'avances faites par des banques à des tiers, dits «engagements».

Au total, 907 millions ont été ainsi mis à la disposition de l'Office fédéral du logement, montant auquel sont venus s'ajouter, le 17 juin suivant, 24 millions au titre des mesures destinées à promouvoir les investissements. C'était un des nombreux postes de cet arrêté.

931 millions au total ont donc été mis à disposition en 1975. Toujours en juin 1975, l'Assemblée fédérale a encore décidé de donner à la Confédération le pouvoir d'accorder des aides non seulement pour la construction de logements ou de maisons locatives mais encore pour leur rénovation, cela dans les mêmes conditions.

Au cours des premières années, les demandes n'ont pas été nombreuses et la commission a constaté lors de ses délibérations qu'il y avait trois causes à ce départ relativement modeste de la nouvelle institution:

1. Nous étions en 1975/1976, soit en période de relative crise économique; le moment n'était pas propice pour se lancer dans la construction.
2. Les cantons et les communes connaissaient peu cette loi.
3. On a fait à cette loi la réputation d'être terriblement compliquée dans son application, ce que contestent ceux qui

l'ont mise en œuvre et qui ont sollicité des crédits de la part de la Confédération.

Plusieurs membres de la commission qui sont spécialistes de ces questions nous ont dit que ce n'était pas du tout le cas, que les délais étaient observés, que l'application de la loi n'était pas compliquée, que le système était bon et qu'il fonctionnait bien. Nos collègues ont probablement raison puisque, durant ces deux dernières années, les demandes se sont multipliées. La loi était connue plus largement et peut-être qu'elle ne connaissait pas les handicaps du début. De sorte que, le 31 décembre 1981, sur les 931 millions à disposition, 138,9 millions seulement restaient à disposition. C'est ce fait qui incite le Conseil fédéral à nous demander un crédit de 200 millions pour permettre de conduire ces actions jusqu'à la fin 1983, date à laquelle, si le Conseil fédéral est suivi, l'aide à la construction de logements ne sera plus de la compétence de la Confédération mais retournera à la compétence exclusive des cantons, conséquence du premier paquet de mesures relatives à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Il y a lieu de bien préciser, en conclusion de ce bref rappel historique, que, lorsqu'on dit que la Confédération a, en sept ans, utilisé ce crédit du programme jusqu'à concurrence de 792 millions, il s'agit de crédits engagés et non pas de dépenses proprement dites attendu que, jusqu'à ce jour - j'ai un peu fouillé dans la documentation qu'on nous a remise - seul un cautionnement a causé une perte à la Confédération à la suite d'une faillite, perte qui est de l'ordre de trois millions. Dans tous les autres cas, les crédits ont été honorés, ce qui signifie que la Confédération n'a pas eu à intervenir financièrement.

Qu'en est-il des contributions à fonds perdu? Il ressort de la documentation qui nous a été remise qu'en sept ans, la Confédération n'a décaissé en tout et pour tout que 15,4 millions de francs, ce qui représente sept jours d'intérêts de la dette fédérale à l'heure actuelle. Cette comparaison me paraît intéressante.

La commission a constaté ce qui suit:

1. Ces sommes relativement modestes que j'ai citées ont permis en sept ans de faire démarrer la construction dans de bonnes conditions de 9326 logements. Je vous fais grâce du détail (appartements à louer, maisons familiales, appartements en propriété); vous le trouverez dans le message.
2. Les cantons ont usé de façon très inégale de cette aide fédérale. Les uns ont été actifs, les autres paresseux; il y a une troisième catégorie, ceux qui n'éprouvent pas le besoin de construire des logements. C'est le cas notamment du canton de Neuchâtel. Comme nous avons perdu en six ans le 10 pour cent de notre population, nous n'avons pas besoin de construire des logements, sauf à Neuchâtel-ville, mais là, il n'y a pas de terrain. Il ne s'agit pas d'une question de crédits. Ce sont nos concitoyens de Lucerne, de Berne, de Fribourg, de St-Gall et de Zurich qui ont été les plus actifs dans la mise en œuvre de la nouvelle loi fédérale jusqu'à ce jour.

Le crédit de 200 millions qui nous est demandé permettrait de favoriser la construction de 5000 logements supplémentaires. Il ne s'agit pas, je le répète, de dépenses nouvelles puisque 130 millions visent à couvrir des cautionnements et 70 millions à couvrir des avances faites par les banques. Il n'y aurait donc pas de décaissement de la part de la Confédération, puisqu'il s'agit uniquement de crédits de programme. L'unanimité sur le message du Conseil fédéral a été évidente au Conseil national, d'abord en séance de commission puis en plenum, mais il a été proposé de passer à 300 millions. M. Honegger, conseiller fédéral, a donné toutes assurances que, s'il s'avérait nécessaire de dépasser la somme de 200 millions, il reviendrait à la charge et présenterait une nouvelle proposition. Notre commission, compte tenu des propos de M. Honegger, a décidé de ne pas faire de proposition pour 300 millions au Conseil des

Etats, et de s'en remettre au Conseil fédéral et à ses déclarations.

La dernière observation de notre commission, c'est que plusieurs de ses membres qui, encore une fois, ont été mêlés directement à la mise sur pied de cette loi, ne sont pas du tout convaincus qu'à la fin de 1983, la nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons sera au point et sera votée par le peuple et les cantons. A supposer néanmoins qu'il en soit ainsi, ces mêmes membres de notre commission ne sont pas du tout persuadés que l'aide au logement sera comprise dans le paquet, comme le propose le Conseil fédéral. Ils ont d'ores et déjà manifesté leur intention de combattre cette suppression de l'aide fédérale au logement. Dans ces circonstances, le souhait de la commission est qu'il n'y ait pas de ralentissement des travaux jusqu'à ce que les décisions aient été prises par les instances parlementaires qualifiées. Nous avons entendu en allemand le mot de «Zurückhaltung», «en attente de décisions». Ces dernières pour l'instant paraissent encore aléatoires! Je mesure mes mots car je ne voudrais pas provoquer le mécontentement de M. Furgler, conseiller fédéral, qui est très pointilleux en la matière mais enfin, il me faut bien rapporter ce que j'ai entendu. Pour toutes ces raisons, nous vous proposons d'entrer en matière et d'approuver l'arrêté qui vous est soumis.

Mme Bauer: Comme tous les membres de la commission, je suis favorable à l'entrée en matière et j'espère que les membres de ce conseil approuveront l'arrêté fédéral ouvrant un crédit de programme pour la construction de logements. On ne peut nier, en effet, que la situation du logement demeure tendue et que dans plusieurs cantons, dans plusieurs localités du pays, il est extraordinairement difficile de trouver un appartement. Les mutations profondes qui caractérisent la société occidentale en cette fin de siècle, avec la multiplication des divorces, le départ des jeunes qui quittent de plus en plus tôt leur famille, l'augmentation du nombre des personnes âgées vivant seules, l'afflux de main-d'œuvre étrangère, déclarée ou au noir, dans les villes frontalières notamment, expliquent les graves pénuries que connaissent de manière aiguë certaines régions du pays. En outre, le prix élevé des constructions qui se répercute sur celui des loyers, pose des problèmes quasiment insolubles aux jeunes qui s'installent, aux familles avec enfants et d'une manière plus générale, à tous ceux dont les moyens financiers sont limités. Il s'agit là d'un problème de société dont nous ne pouvons ignorer l'ampleur et la complexité. Ainsi donc, une aide à la construction de logements se justifie plus que jamais et il importe de prolonger la période d'application de la loi et d'accorder un crédit de programme supplémentaire de 200 millions jusqu'à ce qu'entre en vigueur la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Je voudrais toutefois rappeler en le soulignant que, selon la loi fédérale de 1974, l'encouragement à la construction de logements doit être repris en charge par les cantons, l'encouragement à la recherche, la rationalisation de la construction ainsi que la surveillance des loyers continuant d'incomber à la Confédération. Si quelques réserves ont été exprimées au cours de la procédure de consultation, si certains milieux ont émis le vœu que l'engagement de la Confédération soit maintenu en faveur des régions de montagne notamment, la majorité des milieux consultés ont reconnu que l'encouragement à la construction de logements doit être rendu aux cantons et aux communes, où l'on est mieux à même de juger des conditions du marché du logement et du degré d'urgence des mesures à prendre. L'octroi de la manne fédérale fait apparaître en effet des disparités importantes selon les régions du pays et sans que l'on puisse clairement en discerner les raisons, l'on doit constater que l'aide fédérale est fort inégale. Pour conclure sur ces quelques propos, je voudrais poser quelques questions au Conseil fédéral: première question, peut-il supputer devant nous la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle

répartition des tâches entre la Confédération et les cantons? Selon certains, cette entrée en vigueur surviendrait déjà au cours de l'an prochain. Est-ce donc se montrer trop optimiste? Deuxième question: on peut se demander si les 200 millions supplémentaires sont suffisants. La commission du Conseil des Etats a décidé, comme l'a rappelé le rapporteur, d'en rester à 200 millions. Par contre, je crois que le Conseil national a proposé une somme supérieure. Quelles sont les intentions du Conseil fédéral pour le cas où les demandes se multiplieraient? A-t-on refusé au cours des dernières années des demandes? Je voudrais en outre que le Conseil fédéral nous donne quelques explications quant aux disparités entre les cantons. Si l'on consulte, en effet, les montants mis à la disposition des cantons de 1975 à 1982, l'on constate que ce ne sont pas les cantons pauvres qui ont fait le plus large usage de ces fonds. Lucerne, Berne, Zurich, Fribourg, St-Gall, se taillent la part du lion. Va pour Fribourg mais pour les autres, on se pose des questions et on peut à bon droit s'en étonner. Par contre, des cantons tels que le Jura, Neuchâtel, Schaffhouse, Obwald, Nidwald, ne reçoivent que des miettes. On peut alors se demander si l'information est véritablement suffisante. Une information est-elle donnée aux autorités des cantons? Troisième question: le centre de certaines villes se vide, les appartements sont transformés en bureaux; le soir, les dimanches, des rues entières sont désertées, on n'ose s'y aventurer de peur d'y être agressé. Afin d'éviter une telle hémorragie d'habitants, préjudiciable à l'animation du centre de nos cités, le Conseil fédéral favorise-t-il suffisamment la rénovation d'immeubles anciens? Ces fonds ont-ils été utilisés pour la rénovation d'immeubles anciens?

Enfin, ma quatrième question qui sera aussi la dernière: l'aide fédérale peut-elle être demandée pour acheter un appartement dans un immeuble? En raison de la raréfaction du sol de notre pays et, par voie de conséquence, des coûts de plus en plus prohibitifs du mètre carré dans certaines régions, n'y aurait-il pas lieu de favoriser l'accession à la propriété par appartement?

Je vous remercie, Monsieur le Conseiller fédéral, de répondre à ces questions.

Bundespräsident Honegger: Ich danke Herrn Meylan für die Orientierung über die Kommissionsarbeit. Frau Bauer stellt einige Fragen.

1. Frage: Wann rechnet der Bundesrat mit Ergebnissen, was die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen anbetrifft? Sie wissen, dass der Bundesrat dem Parlament vorgeschlagen hat, auf wesentliche Teile der Wohnbauförderung inskünftig zu verzichten bzw. diese Aufgabe nicht mehr durch den Bund ausführen zu lassen, sondern durch die Kantone und durch die Gemeinden. Dieser Antrag liegt als Bestandteil eines ersten Aufgabenteilungspaketes vor dem Ständerat. Die Arbeiten sind meines Wissens – ich bin nicht dabei – noch nicht so weit fortgeschritten, dass man ein definitives Datum nennen könnte. Wenn es gut geht, wird in der Dezembersession dieses erste Aufgabenteilungspaket Ihrem Rat vorgelegt. Aber vielleicht sind Herren aus der Kommission hier anwesend, die Ihnen bestimmtere Auskunft geben können. Ich bin allmählich auch pessimistisch geworden, Frau Bauer, ob es noch gelingt, bis Ende 1983 das erste Aufgabenteilungspaket so über die Runden zu bringen, dass wir keinen neuen zusätzlichen Bürgerschaftskredit verlangen müssen. Nicht zuletzt aber auch deshalb bin ich etwas skeptischer geworden, weil ich (nicht nur in Ihrer Kommission, sondern insbesondere in der nationalrätlichen Kommission) festgestellt habe, dass dieser Teil des ersten Aufgabenteilungspaketes, nämlich die Wohnbauförderung inskünftig den Kantonen zu übertragen, auf ganz beträchtlichen Widerstand stösst. Ich bin also selbst nicht mehr davon überzeugt, dass das Parlament dem Antrag des Bundesrates folgen wird. Sollte dieser Teil des Aufgabenteilungspaketes fallengelassen werden, dann stellt sich für uns natürlich die Frage wieder anders. Dann werden wir unser Bundesamt für Wohnungswesen in der bisherigen Form aufrechterhalten; es bleibt dann beim Ver-

fassungsartikel und bei der bisherigen Aufgabenstellung. Unter diesen Umständen werden wir uns auch an die Arbeit machen, gewisse Korrekturen am Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz anbringen und insbesondere neue Kreditmittel verlangen müssen. Der Bundesrat ist davon ausgegangen, dass es nicht sinnvoll sei, Finanzmittel für Bundesmassnahmen über den Zeitpunkt hinaus zu verlangen, bei dem damit gerechnet werden darf, dass das Parlament über das erste Aufgabenteilungspaket definitiv Beschluss fasst. Wenn das bis Ende 1983 nicht möglich ist (dies wird man etwa im Frühjahr 1983 abschätzen können), dann werde ich mein Bundesamt veranlassen müssen, Ihnen einen weiteren Kredit zu unterbreiten. Alles hängt jetzt also davon ab, wie rasch die ständerätliche Kommission und Ihr Rat bzw. der Nationalrat einen Entscheid fällen. Wenn das Jahr 1983 verstreicht, ohne dass Entscheide gefällt werden, dann werden Sie einen neuen Antrag für eine weitere Tranche erhalten.

2. Frage: Sind diese 200 Millionen Franken genügend? Sie sind genügend, wenn auf Ende 1983 die Aufgabenteilung wirklich Realität würde. Wenn das nicht der Fall ist, dann genügen die 200 Millionen natürlich nicht. Aber ich kann Ihnen hier das Versprechen abgeben, dass wir keine Gesuche mangels Bürgschaftskredit ablehnen werden. Wenn in den nächsten Monaten die Gesuchswelle anhalten würde, dann würden wir Ihnen einfach frühzeitig einen neuen Kredit beantragen. Aber für den Moment glaube ich (und meine Mitarbeiter teilen diese Meinung), dass diese 200 Millionen ausreichen. Aber ich gebe Ihnen, Frau Bauer, diese Erklärung ab: Wenn die Mittel nicht genügen, komme ich mit einem neuen Antrag.

3. Frage: Warum die unterschiedliche Beanspruchung unseres Wohnungsbau- und Eigentumsgesetzes? Das ist nicht so ganz einfach zu beantworten. Es gibt Kantone, die sich einfach nicht darum gekümmert haben. Wir haben keine Möglichkeiten, die Kantone zu zwingen, die Varianten des Wohnungsbau- und Eigentumsgesetzes auszunutzen. Im Nationalrat ist vor einigen Monaten eine Motion unterbreitet worden, die den Bundesrat eingeladen hat, die eidgenössische Hilfe nur noch zu gewähren, wenn auch die Kantone einen Anteil übernehmen, in der Meinung, damit die Kantone fast zu zwingen, nun vom schweizerischen Gesetz Gebrauch zu machen. Ich habe diese Motion ablehnen müssen, weil dieser Druck auf die Kantone nicht viel nützt, im Gegenteil; er würde sehr wahrscheinlich bewirken, dass unser Gesetz noch weniger beansprucht würde. Aber es gibt Unterschiede. Zum Teil sind sie gerechtfertigt. Sie stellen die Frage, ob nicht mit einer besseren Information etwas mehr geholfen werden könnte. Wir haben vor etwa rund einem Jahr unsere Informationskampagne mangels Mitteln eingestellt. Die Finanzkommissionen Ihres Rates, insbesondere aber auch des Nationalrates, haben uns sehr nahe gelegt, kein Geld mehr für die Propaganda unseres eigenen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes auszugeben. Wir haben auf Ihren Wunsch hin diese Gelder nicht mehr zur Verfügung gestellt.

4. Frage: Renovation alter Gebäude. Da machen wir nicht sehr viel, weil natürlich unser Gesetz vor allem auf den Neubau von Wohnungen ausgerichtet ist. Wir wollen neue Wohnungen bauen, wir wollen ein grösseres Angebot an Wohnungen schaffen. Nur mit Renovationen schaffen wir keinen neuen Wohnraum. Er muss also schon neu gebaut werden. Und auch von dieser Hilfe ist eigentlich relativ wenig Gebrauch gemacht worden. Ein Grund mag natürlich der sein, dass man nicht gerne Unterlagen beibringt. Wir müssen natürlich Unterlagen haben, man muss uns sagen, was gebaut wird. Wir sagen auch ungefähr, was wir wünschen. Das ist natürlich nicht für jeden Bauherrn akzeptabel, und lieber baut er selbst und ist dann frei von allen Engagements gegenüber dem Bund. Das mag sicher ein Grund sein. Aber sonst zieht unser Gesetz die Eigentumsförderung vor, und zwar für alle Kreise.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes

33 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Wahlen in ständige Kommissionen

Elections dans des commissions permanentes

Mit 36 bzw. 37 Stimmen werden gewählt

Sont élus par 36 resp. 37 voix

1. Gewährleistungskommission

Commission de contrôle des constitutions cantonales et des votations

Neu: Schmid

an Stelle von: Dobler

2. Finanzkommission – Commission des finances

Neu: Meier

an Stelle von: (Dillier)

10. Kommission für Wissenschaft und Forschung

Commission de la science et de la recherche

Neu: Ulrich

an Stelle von: (Dillier)

81.048

Schweizerische Hochseeschifffahrt. Sicherung Flotte maritime suisse. Maintien

Botschaft und Beschlussentwurf vom 19. August 1981 (BBl III 375)

Message et projet d'arrêté du 19 août 1981 (FF III 347)

Beschluss des Nationalrates vom 1. März 1982

Décision du Conseil national du 1^{er} mars 1982

Antrag der Kommission

Eintreten und Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Entrer en matière et adhérer à la décision du Conseil national

Matossi, Berichterstatter: Ich möchte vorausschicken, dass es sich bei diesem Geschäft nicht um eine Kreditvorlage handelt, sondern um die Übernahme einer Bürgschaft durch den Bund, damit die Betreiber unserer schweizeri-

Wohnungsbau. Rahmenkredit

Construction de logements. Crédit de programme

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.068
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1982 - 18:15
Date	
Data	
Seite	303-305
Page	
Pagina	
Ref. No	20 010 698

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.