

CH_VB du 20 mars 1997 vom 26. August 1997

Bundesverwaltung, 1997-08-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_du_20_mars_1997

FR: CH_VB du 20 mars 1997 du 26 août 1997

IT: CH_VB du 20 mars 1997 del 26 agosto 1997

Erwägungen

E. 2

décembre 1996. La section chargée du dossier a largement discuté des résultats de l'OPCA lors de quatre séances. Elle a également eu l'occasion de s'entretenir avec les experts ayant effectué les calculs économétriques et de discuter des divers résultats avec le directeur de l'OFL. La section a finalement élaboré le présent rapport qu'elle a soumis à la Commission de gestion. D FF 1991 IV 206 2> FF 1992 VI 146 3> La section était constituée, dans sa composition finale, de la conseillère nationale Brigitta M. Gadiant (présidente, a succédé au conseiller national Ueli Maurer), du conseiller national Boris Banga, de la conseillère nationale Stéphanie Baumann et des conseillers nationaux Rudolf Irahof, Josef Löttscher, Hans Steffen et Peter Weigelt. 4) Schulz, H.-R., Muggli, C, Hübschle, J., «Wohneigentumsförderung durch den Bund, Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG)», Berne, Office fédéral du logement, bulletin du logement, volume 55, 1993 (avec résumé en français). 5> Hanser, C, Küster, J., Farago, P., «Les aides fédérales pour la construction de logements locatifs, exécution et effets de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)», Berne, Office fédéral du logement, bulletin du logement, volume 59, 1995. 6) Lenz, C., Ecoplan, «Konjunkturpolitische Wirksamkeit und gesamtwirtschaftliche Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG)», 1996. 1347

La commission a pris connaissance des travaux de la section lors de sa séance du 20 mars 1997 et en a approuvé les conclusions par 15 voix contre 0 et 5 abstentions. Pour tenir le présent rapport dans des limites aussi étroites que possible, la commission se contente ici de décrire très brièvement les résultats des travaux de l'OPCA et de l'expertise Ecoplan/Lenz dont les rapports figurent en annexe. On voudra bien s'y rapporter.

E. 3

Résultats des travaux de l'OPCA et de l'expertise Ecoplan/Lenz 31 Les effets de la LCAP sur la construction et l'accession à la propriété de logements selon l'OPCA De l'avis de l'OPCA, l'efficacité de l'encouragement par la LCAP dépend surtout de la mise à disposition des crédits correspondants ainsi que de la demande en matière de moyens d'encouragement. Jusqu'à ce jour, les crédits votés ont toujours permis selon l'OPCA de répondre à la demande. L'encouragement par la LCAP a donc toujours été géré en fonction de la demande. Les investigations effectuées par l'OPCA montrent que la LCAP a eu, depuis son entrée en vigueur en 1975, les effets suivants: a. Dans le domaine de la construction de logements locatifs Entre 1975 et 1993, la LCAP a permis d'encourager la construction d'environ 51 000 logements locatifs, dont environ 37 000 appartements locatifs neufs. Ceci correspond à environ 7 pour cent de l'ensemble des appartements locatifs construits en Suisse durant cette période. L'encouragement à la construction de logements a profité dans une large mesure aux personnes ayant des possibilités de gain limité, aux familles avec

enfants et aux personnes invalides, âgées ou exigeant des soins, et ce bien que l'accès aux appartements soutenus par la LCAP n'est pas lié en principe à des limites de revenu ou de fortune. L'OPCA relève également qu'environ 60 pour cent des locataires d'appartements encouragés par la LCAP profitent à la fois du système de l'abaissement de base et de celui des abaissements supplémentaires. Or ces derniers sont liés à des limites de revenus et de fortune des locataires définies avec précision. 30 pour cent des appartements soutenus par la LCAP sont en outre loués à des personnes âgées, invalides ou exigeant des soins. Sur la base de son analyse, l'OPCA arrive à la conclusion que la mise en œuvre de la LCAP a permis d'atteindre dans une large mesure les objectifs de politique sociale prônés par la loi.

b. Dans le domaine de l'accession à la propriété Entre 1975 et 1991, l'encouragement à la propriété a permis de favoriser l'acquisition d'environ 10 000 unités d'habitation (maisons familiales, maisons familiales mitoyennes, appartements, etc.). Cela correspond à environ 6,7 pour cent de tous les logements construits ou passés en propriété privée durant cette même période. S'agissant de la proportion des personnes 1348

devenues propriétaires de leur logement, elle est passée en Suisse, entre 1970 et 1990, de 28,1 pour cent à 31,3 pour cent, ce qui correspond à une augmentation de 11,4 pour cent sur vingt ans. L'OPCA relève cependant qu'il n'est pas possible, vu l'état actuel des données et des connaissances, de prouver si cette augmentation est imputable à la LCAP ou si d'autres facteurs ont joué un rôle plus déterminant. Il convient toutefois de relever que cette augmentation de la proportion des propriétaires se situe au-dessous de la moyenne européenne. De l'avis de l'OPCA, environ la moitié des moyens engagés en faveur de l'encouragement à la propriété l'a été en faveur des milieux ciblés, à savoir les ménages qui n'auraient pas été en mesure d'investir les fonds propres nécessaires à l'acquisition d'un logement; l'autre moitié a profité à des personnes qui auraient pu accéder à la propriété indépendamment des possibilités offertes par la LCAP. Ces résultats recourent d'ailleurs ceux d'une étude similaire effectuée en Allemagne sur l'efficacité de l'encouragement à la propriété. L'OPCA relève en conclusion qu'il n'est pas possible, faute de bases statistiques, de savoir quelle est la part des ménages à revenus modestes et des ménages dépourvus de fonds propres qui a effectivement bénéficié des mesures d'encouragement de la LCAP. Dès lors, il n'est pas possible de déterminer l'efficacité sociale et socio-politique de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements.

32 La LCAP en tant qu'instrument de politique conjoncturelle selon Ecoplan/Lenz En édictant la LCAP, le législateur poursuivait principalement des objectifs sociaux et de société. L'OPCA a mis en évidence que lors des débats parlementaires consacrés aux crédits-cadres, en 1983 et 1991 notamment, la LCAP avait été étendue de facto par le Parlement à des objectifs relevant de la politique conjoncturelle, et ce plus particulièrement aux fins de stimuler l'activité dans le domaine de la construction. Indépendamment des objectifs explicites visés par la loi, la commission a cherché à savoir si la LCAP était un instrument adéquat pour mener une politique conjoncturelle. Les calculs économétriques réalisés par Ecoplan/Lenz à la demande de l'OPCA ont abouti aux constatations suivantes, valables pour la période de 1975 à 1995: - La LCAP n'influence que très faiblement les investissements privés dans le domaine de la construction. Les effets indirects de la LCAP sur le développement de la construction en général sont également très faibles. - La LCAP n'influence pas de manière sensible les loyers et les taux hypothécaires du marché. Les effets éventuels sont faibles et de courte durée uniquement. Même une augmentation massive des moyens LCAP, comme cela a été le cas durant la période de 1992 à 1995, n'a pas eu d'influence perceptible sur les loyers et les taux hypothécaires du marché. - En périodes de loyers et de taux hypothécaires

élevés, on assiste à une augmentation de la demande et de l'offre de moyens de la LCAP. On constate 1349

cependant un décalage entre l'augmentation des crédits LCAP - qui intervient généralement après deux ou trois ans - et le recul immédiat des investissements consécutif à une hausse des taux d'intérêts. Il en ressort que la LCAP ne peut pas déployer d'effets stabilisants sur la conjoncture dans le domaine de la construction. Pour les experts, la LCAP n'est pas un instrument de politique conjoncturelle adéquat.-En tous les cas, la mise à disposition de moyens pour l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements ne peut pas être justifiée par des arguments relevant de la politique conjoncturelle. 33 Les effets économiques globaux de la LCAP selon Ecoplan/Lenz L'expertise Ecoplan/Lenz montre que la LCAP a eu les effets économiques globaux suivants: - Depuis 1975, les effets de la LCAP sur l'ensemble de l'économie se limitent à une augmentation annuelle de la production indigène et de la valeur ajoutée de 0,02 pour cent. Ce sont en premier lieu les branches du secteur de la construction et de ses fournisseurs qui ont profité de cette augmentation. En revanche, d'autres branches de l'économie (notamment le secteur de la vente de détail et de la restauration) ont subi des effets négatifs. Par contre, l'encouragement de la LCAP n'a pas eu d'effets mesurables sur les importations et les exportations. - Globalement, les effets de la LCAP sur l'ensemble de l'économie ont permis la création, respectivement le maintien, d'environ 900 postes de travail. - Les effets légèrement positifs sur l'économie dans son ensemble se résorbent en cas de suppression éventuelle des moyens d'encouragement de la LCAP. Selon les experts, la LCAP ne peut pas être considérée comme un outil permettant d'influencer durablement et efficacement l'économie dans son ensemble. Eu égard aux effets macro-économiques limités, les coûts de la LCAP ne sauraient être justifiés par des réflexions portant sur l'ensemble de l'économie.

E. 4

Avis de l'administration La direction de l'OFL a eu l'occasion de se prononcer sur les rapports de l'OPCA et sur l'expertise Ecoplan/Lenz et de développer son point de vue devant la section chargée du dossier. De manière générale, l'office estime nécessaire de bien distinguer entre le travail d'évaluation réalisé par les experts sur les effets de la LCAP et l'appréciation politique de la façon dont la Confédération s'engage dans le domaine du logement. En dépit de cette remarque de principe, l'OFL partage l'avis de l'OPCA s'agissant de l'atteinte des objectifs sociaux de la LCAP dans le domaine de l'encouragement de la construction de logements. S'agissant de la promotion de la propriété, l'OFL rappelle que le pourcentage de logements encouragés par la Confédération se 1350

situe en dessous de la barre des 10 pour cent de la production totale de logements, ce qui est insuffisant pour avoir une influence déterminante sur le taux de propriétaires: si la Confédération voulait augmenter ce taux de 10 pour cent, elle devrait soutenir durant dix ans l'intégralité de la production de logements en Suisse (1% d'augmentation du taux de propriétaires correspond à 35 000 logements, soit une année de production). Pour l'office, il n'est pas possible d'élever le taux de propriétaires par la construction de nouveaux logements. Cette augmentation doit plutôt avoir lieu dans le cadre des effectifs de logements déjà existant. De l'avis de l'OFL, il y a trois raisons au faible taux de propriété en Suisse par rapport à l'étranger. Tout d'abord, il s'agit d'un phénomène urbain. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre à disposition des formes urbaines de propriété dans le parc de logements existant afin de relever la part des logements en propriété. L'office souligne

également que la protection importante dont bénéficie la propriété privée en Suisse va à rencontre d'une plus large diffusion de la propriété. A l'appui de cet argument, l'OFL rappelle le rejet du droit de préemption des locataires dans la procédure de consultation sur la révision du droit foncier. Finalement, le faible taux de propriétaires est le fruit d'un droit de bail relativement libéral. En effet, les comparaisons avec d'autres pays semblent montrer que plus le droit de bail est réglementé, plus le nombre de logements en propriété est élevé. L'OFL s'inscrit en faux contre l'affirmation de l'OPCA selon laquelle l'encouragement par la LCAP aurait toujours été géré en fonction de la demande. L'OFL en veut pour preuve que l'office a dû plusieurs fois par le passé introduire des contingents, les demandes d'encouragement étant supérieures à l'offre. Pour 1997, certains cantons ont d'ores et déjà épuisé, au mois de février, leurs contingents d'aide. Au chapitre des effets conjoncturels de la LCAP, la direction de l'office tient à souligner très clairement que la loi n'a jamais eu pour objectif d'influencer la conjoncture, ce qui du reste n'aurait pas été réalisable avec un volume d'encouragement équivalent à 10 pour cent de la production annuelle de logements. Partant de ce constat, l'OFL estime que l'expertise Ecoplan/Lenz sur les effets conjoncturels et économiques globaux de la LCAP part d'hypothèses erronées et que les résultats obtenus sont dès lors dénués de toute pertinence. La LCAP n'ayant jamais eu pour but d'influencer la conjoncture, l'OFL estime qu'il est malvenu de constater par la suite que la mise en œuvre de la loi n'a pas eu d'effets sur ce plan. Nonobstant cela, la direction de l'office se plaît à constater que les effets conjoncturels et économiques globaux sont insignifiants, une position qu'elle a par ailleurs toujours revendiquée.

E. 5

Conclusions de la Commission de gestion Le but de la présente inspection était de répondre aux questions suivantes: a. La mise en œuvre de la LCAP a-t-elle permis d'atteindre les objectifs fixés par le législateur? b. La LCAP est-elle un instrument efficace de politique conjoncturelle? c. Quels sont les effets économiques globaux de la LCAP? 1351

S'agissant de la première question, la commission se plaît à relever que l'application de la LCAP a été conforme pour l'essentiel aux objectifs sociaux fixés par le législateur en 1974. Cependant, au regard des ressources financières, matérielles et humaines mises à disposition, le bilan du système semble peu satisfaisant. Cela est vrai dans le domaine de l'accession à la propriété où seule la moitié des moyens d'encouragement a atteint les ménages concernés. De plus, entre 1970 et 1990, la part de la population qui est devenue propriétaire de son logement a très peu varié. Malgré la LCAP, ce taux se situe toujours actuellement aux alentours de seulement 30 pour cent et place la Suisse dans le peloton de queue des pays européens. Les travaux de l'OPCA ne permettent pas de se faire une opinion sur l'efficacité socio-politique de la LCAP, c'est-à-dire sur les conséquences réellement induites par la loi sur la société. Ils se limitent essentiellement à évaluer le degré d'atteinte des objectifs, et ce notamment sur des périodes qui ne sont pas comparables entre elles (1975-1993 pour l'encouragement de la construction de logements, 1975-1991 pour l'encouragement à la propriété). L'OPCA ne se prononce pas davantage sur l'efficacité de la LCAP, c'est-à-dire sur la relation entre les résultats obtenus par la LCAP et les ressources mises à disposition (bilan coût/avantages). Finalement, les travaux de l'OPCA ne permettent pas d'attester d'un lien de causalité entre la politique d'encouragement de la propriété et l'évolution du taux de propriété. Dans ces conditions, la Commission de gestion ne s'estime pas en mesure de se prononcer sur la réussite ou l'échec de la politique d'encouragement à la propriété de logements. La commission aurait certes pu procéder à des analyses

complémentaires. De telles analyses n'auraient été possibles qu'au prix d'efforts très importants et leurs résultats n'auraient pas été disponibles à temps pour l'examen du nouveau crédit-cadre. La commission y a donc renoncé. En ce qui concerne l'utilisation de la LCAP à des fins conjoncturelles, la commission est d'avis que les résultats des calculs économétriques sont instructifs. Certes, la commission partage l'avis de l'OFL selon lequel la LCAP n'a jamais eu pour objectif d'influencer la conjoncture. En effet, la LCAP postule en son article 1er, 1er alinéa: «La loi vise à encourager la construction de logements ainsi que l'équipement de terrains à cet effet, à abaisser le coût du logement, au premier chef des loyers, et à faciliter l'acquisition de la propriété d'appartements et de maisons familiales.» Il reste que la poursuite d'objectifs conjoncturels est apparue en filigrane des débats parlementaires de 1983 et 1991; même si cet objectif n'apparaît pas explicitement dans la loi, il a influencé de manière non négligeable les décisions du Parlement. Rappelons pour mémoire qu'au cours des débats concernant le crédit-cadre en 1991, le Parlement alla plus loin que le Conseil fédéral en doublant pratiquement le nombre de logements devant bénéficier de l'aide de la Confédération. Pour la commission, ce n'est pas le Conseil fédéral ni l'administration qui se sont écartés du sens et de la portée de la LCAP, mais le Parlement lui-même. Ce glissement par rapport aux buts de la loi s'explique notamment par le caractère flou et imprécis des objectifs de la LCAP. Au vu des résultats de l'expertise Ecoplan/Lenz, la commission se doit pourtant de constater que la volonté implicite du Parlement d'utiliser la LCAP à des fins conjoncturelles n'a pas porté les fruits escomptés. C'est pourquoi il est impératif que, lors de l'examen du prochain crédit-cadre, le Parlement et avec lui le Conseil fédéral 1352

recentrent l'application de la LCAP sur les buts initiaux de la loi, soit l'atteinte d'objectifs sociaux et sociétaux, et que l'allocation des aides fédérales soit évaluée à l'aune de ces seuls objectifs. Plus généralement, et bien que cette problématique n'ait pas été au centre de ses investigations, la commission est gravement préoccupée de l'évolution des engagements financiers consentis par la Confédération à des débiteurs devenus insolvables. Cela concerne avant tout les cautionnements, les prêts remboursables et les participations. C'est ainsi que dans le budget 1997, le Parlement a d'ores et déjà prévu 15 millions de francs pour les pertes provenant d'engagements de garantie alors que cette somme s'élevait à 5 millions dans le budget 1996 et à environ 1 million dans le compte d'Etat 1995. La commission se pose également la question de savoir comment il sera possible, compte tenu des perspectives financières de la Confédération, d'assurer à l'avenir le financement des prestations d'encouragement. En outre, la situation conjoncturelle actuelle, marquée par le recul de l'inflation et une stagnation de la progression des revenus, met en péril le système de l'abaissement de base, clef de voûte de la LCAP. L'abaissement de base est fondé en effet sur l'hypothèse d'une augmentation régulière des revenus des occupants de logements LCAP. Aussi longtemps que la hausse des loyers et des charges correspond à l'augmentation des revenus, les coûts du logement restent constants. Dans la période de récession actuelle, les hausses périodiques des loyers et des charges des logements au bénéfice de la LCAP augmentent davantage que les revenus et deviennent de ce fait plus difficilement supportables pour leurs occupants qui doivent consacrer au logement un part croissante de leurs revenus. Face à cette situation, et si elle ne veut pas prendre le risque de perdre tout ou partie de ses engagements⁷, la Confédération se verra contrainte de différer le remboursement de nombreuses avances, voire d'accorder, après la période légale de trente ans, des remises définitives des avances et intérêts encore dus (art. 40, 2e al., LCAP). De telles mesures, si elles devaient se généraliser, conduiront inéluctablement à des pertes

financières importantes pour la Confédération. La délégation parlementaire des finances s'est d'ailleurs occupée de ces risques en 1995 et 1996; elle a prié le Conseil fédéral d'exercer sa tâche de conduite dans ce dossier et d'en analyser sérieusement les implications financières. Cela étant, la commission est convaincue qu'il est nécessaire de remettre en question sans tarder le système de l'abaissement de base et de trouver un instrument qui soit moins exposé aux vicissitudes de la conjoncture économique. Dans ce cadre, il sera important également d'étudier les possibilités d'engager le droit fiscal et le droit foncier en faveur d'objectifs relevant de la politique du logement et de favoriser si besoin était le développement de nouvelles formes de propriété. 7> A fin 1995, la Confédération avait contracté des engagements de garantie représentant un total de plus de 8 milliards de francs. 1353

E. 6

Suite des travaux a. La Commission de gestion prie le Conseil fédéral de prendre connaissance du présent rapport et de prendre position sur ses conclusions d'ici à fin octobre 1997. b. La Commission de gestion prie les Commissions de l'économie et des redevances de prendre connaissance du présent rapport et d'en intégrer les principales considérations lors de l'examen du prochain crédit-cadre destiné à encourager la construction et l'accession à la propriété de logements (message du Conseil fédéral du 19 fév. 1997). c. La Commission de gestion prie la Délégation parlementaire des finances de prendre connaissance du présent rapport. 20 mars 1997 Pour la section «économie»; La présidente, Brigitta M. Gadiant, conseillère nationale Le secrétaire suppléant des Commissions de gestion, Philippe Schwab Pour la Commission de gestion: Le président, Peter Tschopp, conseiller national N39404 Annexes - Efficacité de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), rapport final de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration du 9 février 1996; FF 1997 IV ... - Efficacité de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) du point de vue de la politique conjoncturelle et évaluation de ses effets économiques globaux, rapport final de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration du 2 décembre 1996; FF 1997 IV - Konjunkturpolitische Wirksamkeit und gesamtwirtschaftliche Wirkungen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG), Lenz, C., Ecoplan, octobre 1996 (seulement en langue allemande); n'est pas publié dans la Feuille fédérale. 1354

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) Rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 20 mars 1997 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1997 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 33 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 26.08.1997 Date Data Seite 1345-1354 Page Pagina Ref. No

E. 10

109 141 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.