

Les arrêts conjoncturels et les restrictions de crédit

Autor(en): **Meizoz, Bernard**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **46 (1973)**

Heft 8

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-127516>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les arrêtés conjoncturels et les restrictions de crédit

Exposé fait par B. Meizoz, conseiller national, Lausanne, au Congrès annuel des délégués de l'USAL du 16 juin 1973, à Fribourg

13

Contrairement aux prévisions des experts de l'OCDE, notre pays a connu, en 1972, un essor conjoncturel extraordinaire qui a alimenté, bien au-delà des limites admissibles, les poussées inflationnistes.

Pour s'en convaincre, il suffit de constater que la perte du pouvoir d'achat du franc suisse n'a cessé de s'accroître au fil des années. Alors qu'elle était seulement de 1,5% pour la moyenne des années 1950/1960, elle s'est élevée à 6,6% en 1971 et à 6,9% en 1972. Quant à l'indice zurichois du coût de la construction, il a suivi une courbe encore plus accentuée puisqu'il a progressé de 20,6% d'avril 1971 à avril 1973.

D'autres exemples, puisés à des sources officielles, sont tout aussi révélateurs de la grave dégradation de la situation au cours des derniers mois de l'année écoulée. En voici quelques-uns parmi les plus significatifs:

- la demande émanant de la consommation privée s'est accrue d'environ 12% durant le troisième trimestre 1972 par rapport à celui de l'année précédente;
- le volume des projets de nouvelles constructions et d'agrandissements de bâtiments industriels a augmenté de 38% pendant la même période de référence;
- à fin 1972, on dénombrait quelque 89 700 logements en construction - y compris les appartements de luxe et les résidences secondaires - soit 18,3% de plus qu'au 31 décembre 1971;
- le commerce extérieur était, en octobre 1972, en très nette reprise:
 - + 14,1% pour les exportations
 - + 15% pour les importations;
- les budgets des cantons pour l'exercice 1973 faisaient apparaître un déficit global de l'ordre de 1,4 milliard de francs;
- sur le plan monétaire et financier on a observé, depuis juillet 1972, un gonflement considérable de la liquidité bancaire. Il en est résulté que le taux d'accroissement annuel des prêts accordés par les banques, qui avait oscillé, en 1971, entre 6,5% et 7%, est monté à 9,2% en juillet 1972, à 9,4% en août et à 10% en septembre. La surabondance des capitaux offerts sur le marché était telle que le montant des nouveaux crédits indigènes alloués durant les seuls mois d'août et de septembre 1972 approchait les 2 milliards de francs, soit un chiffre record qui représentait à peu près le double de ce qui aurait pu être octroyé en prorogeant l'encadrement du crédit ou encore en appliquant les directives de la Banque Nationale Suisse (BNS).

Ce bref rappel de quelques-unes des données essentielles de l'évolution de la situation au cours du deuxième trimestre 1972 nous permet de dire que l'emballement de notre économie avait atteint, à cette époque, un seuil critique. L'adoption d'un éventail de mesures propres à régulariser le cours d'une expansion trop forte et souvent désordonnée et dont les conséquences pouvaient être extrêmement dommageables pour notre équilibre économique et social devenait de ce fait inévitable.

On comprendra que, dans ces conditions, le Conseil fédéral ait été amené à proposer au Parlement une nouvelle politique conjoncturelle dans le dessein de favoriser une meilleure régulation de la demande et d'en limiter la croissance.

A cet effet, des pouvoirs étendus d'intervention lui ont été confiés dans le cadre des dispositions constitutionnelles applicables en cas d'urgence.

Les mesures prises à ce titre visent principalement le crédit. Elles comportent aussi une réglementation plus stricte de la construction, la prorogation du dépôt à l'exportation, une limitation des amortissements admissibles pour les impôts sur le revenu ainsi que l'institution d'un régime de surveillance des prix, des salaires et des bénéfices.

L'accueil généralement favorable que les Chambres fédérales et l'opinion publique ont, dans un premier temps, réservé aux arrêtés fédéraux, a démontré que l'on avait enfin pris conscience, dans toutes les couches de la population, de la nécessité d'agir vite, en profondeur et sur des fronts différents pour contenir la vague inflationniste qui a déferlé et déferle encore sur notre pays.

Si ces mesures ne frappent peut-être pas assez fort et pas toujours là où il faudrait, elles sont néanmoins cohérentes et portent en elles, si on les applique avec toute la fermeté souhaitable - ce qui n'exclut pas que certains cas d'espèce soient appréciés de manière nuancée - les promesses d'une modération, à moyen terme, de l'évolution conjoncturelle.

Nous voulons croire qu'en plus de leur impact psychologique momentané, elles auront un prolongement durable; qu'elles nous permettront de retrouver un rythme de croisière plus tranquille et de naviguer sur des eaux plus calmes.

Cela étant exposé, je voudrais émettre quelques considérations au sujet de deux des cinq arrêtés votés le 20 décembre 1972 qui, en raison de leur contenu, intéressent plus particulièrement les membres de l'USAL.

Arrêté sur la stabilisation de la construction

Le déséquilibre affectant le marché de la construction ayant pris des dimensions inquiétantes en dépit des restrictions apportées en 1971 et en juin 1972 à la construction et à la démolition des immeubles, il est apparu indispensable d'élargir considérablement la liste des catégories de constructions assujetties à l'interdiction de construire, de fixer des limites de coût plus resserrées et d'étendre le champ d'application de l'arrêté à l'ensemble du pays. Ces dispositions ont été prises dans le dessein de réduire l'excédent de la demande dans un secteur où les tensions inflationnistes sont les plus vives. Elles frappent avant tout les constructions qui, sur le plan de l'économie générale, ne sont pas de première urgence. Au nombre de celles-ci nous citerons les logements de luxe, les résidences secondaires, les immeubles administratifs et commerciaux, les piscines, les grandes surfaces de vente, etc.

Cet arrêté offre le grand avantage d'orienter les activités du secteur du bâtiment vers la satisfaction de besoins qualifiés de prioritaires, de libérer de la main-d'œuvre, des moyens techniques et des capitaux au profit de la construction de logements à loyers modérés qui, sans cela, auraient été consacrés à la réalisation de projets plus intéressants pour les investisseurs immobiliers.

Ce faisant, on entend lutter contre la hausse des prix dans la mesure où celle-ci se nourrit, pour une large part, de l'absence de toute concurrence. Ces mesures, conjuguées avec celles qui ont été prises dans le cadre de l'arrêté sur le crédit, ont déjà eu pour effet, dans certaines régions du pays, de rendre le marché plus transparent. Les entrepreneurs ont, en peu de temps, réappris à lutter pour arracher une adjudication. Ils s'efforcent d'être compétitifs en présentant des soumissions fondées sur un calcul plus serré des coûts, se contentent de marges bénéficiaires plus étroites, garantissent l'exécution du travail dans les délais prescrits, acceptent de signer des contrats prévoyant des indemnités de retard ou encore vouent des soins plus attentifs à la bonne organisation des chantiers comme à la coordination du travail entre les différents corps de métiers.

Nous voulons croire que ce retour à des notions plus saines en matière d'économie d'entreprise se traduira, sinon par une stabilisation du coût de la construction, du moins par une atténuation de la tendance à la hausse. Il est cependant bien évident que l'arrêté sur la stabilisation de la construction ne saurait à lui seul jouer un rôle

décisif dans ce domaine. Son importance a d'ailleurs été sensiblement amoindrie depuis qu'est entré en vigueur l'«arrêté instituant des mesures dans le domaine du crédit».

Celui-ci a pour but de ralentir le rythme de l'expansion et, par conséquent, de comprimer la demande intérieure, en agissant sur le secteur monétaire.

A cette fin, il fixe, entre autres, les règles relatives à la limitation des crédits, au prélèvement d'avoirs minimaux et au contrôle des émissions.

La limitation des crédits, qui nous intéresse au premier chef puisqu'elle a une influence très directe sur les possibilités de financer la construction de logements, ne constitue pas un élément nouveau dans l'arsenal de notre politique conjoncturelle.

Le rapport que l'OCDE vient de publier sur la situation économique de la Suisse rappelle fort opportunément, à ce propos, que le plafonnement du crédit a été institué en 1962 déjà. Plus récemment, c'est-à-dire en 1969, un accord a été signé entre la BNS et l'Association suisse des banquiers en vertu duquel les banques étaient autorisées à augmenter le volume de leurs prêts en Suisse de 9% à 11,5% au maximum jusqu'à fin juillet 1970. Ces taux ont été ensuite réduits de 15% pour la période allant du 1^{er} février 1970 au 31 juillet 1971. Dès cette dernière date, la validité de cet accord a été prolongée d'une année pour venir à expiration le 31 juillet 1972. C'est alors que la BNS a émis des directives invitant les banques à respecter volontairement un taux d'expansion comparable à celui qui avait été observé avant le 31 juillet 1972.

Or, contrairement à ce que l'on pouvait attendre, plusieurs d'entre elles ont délibérément ignoré ces directives et profité des circonstances pour accroître sensiblement le volume de leurs prêts. La statistique nous révèle que la progression a été, par rapport à la période correspondante de l'année précédente, de 102% au troisième trimestre 1972, et pour chaque mois, de 100% en juillet, 98% en août et 107% en septembre.

Ce coup de fouet donné aux facteurs inflationnistes par ceux-là mêmes qui avaient vanté les mérites et les avantages des accords contractuels par rapport aux dispositions légales, a incité le Conseil fédéral à revoir le problème à la lumière des expériences faites sous le régime de la convention, expériences qui, on le sait, n'ont guère été concluantes.

D'où la décision de soumettre l'accroissement des crédits à des règles très strictes qui sont définies dans l'arrêté du 20 décembre 1972. La BNS, en application de l'article 3, alinéa 3 de cet arrêté, en a fixé le quota à 6% jusqu'au 31 juillet 1973. Ce taux, qui est inférieur de 1% à celui en vigueur avant l'échéance de la convention, sera également valable pour la période du 1^{er} août 1973 au 31 juillet 1974. Les banques dont le volume des prêts, au 31 décembre 1972, était déjà supérieur au niveau autorisé n'ont toutefois pas été tenues de le réduire. Malgré cette concession faite aux instituts qui n'ont pas suivi les directives de la BNS, nombre d'entre-eux ne disposent plus aujourd'hui d'aucun quota d'accroissement jusqu'au 31 juillet 1973. Il en découle qu'ils ne pourront octroyer de nouveaux crédits que dans la mesure où d'autres seront remboursés. En présence de cette situation, l'Association suisse des banquiers a récemment recommandé à ses membres

d'instituer l'obligation d'amortir les prêts hypothécaires en premier rang, ce qui leur permettrait de reconstituer, à des conditions favorables, une partie des capitaux indispensables à l'extension de leurs affaires.

Au niveau des principes, la généralisation d'une telle pratique, que la Suisse romande connaît de longue date, ne semble pas devoir susciter d'objections fondamentales. Il n'en reste pas moins que son application, en plus des incidences qu'elle peut avoir sur le plan fiscal, est de nature à occasionner de sérieuses difficultés de trésorerie aux débiteurs qui ne disposeraient pas de liquidités suffisantes pour faire face à l'obligation d'amortir. Cela pourrait être notamment le cas, entre autres, des nouvelles coopératives d'habitation ou encore de celles qui, étant en plein essor, doivent mobiliser toutes leurs ressources pour réaliser leurs projets.

Les problèmes posés par le remboursement des prêts ne sauraient être résolus unilatéralement et uniquement dans l'optique des créanciers hypothécaires; ils devraient, au contraire, faire l'objet d'une concertation entre les partenaires intéressés de manière que les modalités relatives à l'amortissement puissent tenir compte

- de la nature du gage;
- de la qualité du débiteur;
- de l'aptitude de l'emprunteur à supporter le poids d'un amortissement supplémentaire, étant entendu que celui-ci ne constitue pas une dépense et ne peut dès lors être reporté sur le locataire;
- de la structure des dettes hypothécaires - premier rang, deuxième rang - qui, comme on le sait, peut varier selon les cas et les régions. D'où la nécessité de fixer un taux de remboursement à la fois raisonnable et équilibré.

Financement de la construction de logements

Avant d'aborder cette question, il n'est pas inutile de rappeler que le Conseil fédéral a clairement montré la couleur en affirmant, à plusieurs reprises au cours des années, qu'il entendait promouvoir une politique du logement fondée sur ces concepts nouveaux et conforme aux exigences de notre temps. C'est ainsi que

- dans son message du 30 juin 1971 concernant l'insertion dans la Constitution d'un nouvel article 34 *sexies* sur l'encouragement à la construction de logements; il avait insisté sur le rôle que l'Etat avait à jouer dans ce domaine ainsi que sur la tâche qui incombait aux pouvoirs publics de créer «les conditions d'un développement aussi harmonieux que possible de la construction

de logements dans le cadre d'une politique conjoncturelle efficace»;

- en novembre 1972, il manifestait la même préoccupation en déclarant, dans le message publié à l'appui de la prorogation jusqu'au 31 décembre 1974 de la loi sur le logement de 1965, «qu'il serait inadmissible d'interrompre la construction de logements à caractère social»;
- un mois plus tard, c'est-à-dire à l'occasion du débat au Conseil national sur les arrêtés antisurchauffe, les représentants du gouvernement, invoquant les dispositions de l'article 3, alinéa 8, de l'arrêté sur le crédit, avaient rassuré pleinement les parlementaires qui, à juste titre, souhaitaient obtenir des garanties au sujet du financement de la construction de logements à loyers modérés. Les propos tenus le 18 décembre 1972 par M. le conseiller fédéral Celio, en réponse à une intervention du conseiller national Nauer, étaient à cet égard sans équivoque et tout à fait positifs.

Mais, il faut en convenir, il y a souvent loin des déclarations d'intention à la réalité, même si celles-ci, inlassablement répétées, ont une tonalité qui ne laisse planer aucun doute sur leur sincérité. Certains promoteurs de logements sociaux n'ont pas tardé à l'éprouver qui, au début de l'année, ont rencontré les plus grandes difficultés lorsqu'il s'est agi de solliciter les fonds nécessaires à la réalisation de projets pourtant prêts à être exécutés. La discussion au Conseil national a révélé que des cas de ce genre avaient été recensés dans les cantons de Zurich, Berne, Schaffhouse, Lucerne et Saint-Gall.

Pourquoi les choses ont-elles évolué dans une direction si manifestement contraire à ce que l'on était en droit d'espérer et alors qu'aux termes de l'article 3, alinéa 8 de l'arrêté sur le crédit, le Conseil fédéral est habilité à prendre «s'il le faut, des mesures propres à financer la construction de logements à loyers modérés»?

Il faut en rechercher la cause dans le fait que notre institut d'émission s'est opposé avec vigueur à l'application de ce texte légal.

Les paroles prononcées publiquement par M. Leutwyler, directeur général de la BNS, à l'occasion de l'exposition sur la propriété par étage qui s'est déroulée en janvier 1973 à Zurich, en témoignent.

Une telle attitude qui va directement à l'encontre de la volonté du législateur est l'indice d'un comportement inadmissible de ce quatrième pouvoir par excellence qu'est le pouvoir technocratique face au pouvoir politique. Elle porte en elle les germes d'autres conflits de compétence qui ne manqueront pas de surgir à l'avenir si l'on n'y prend garde assez tôt.

Le bureau du Comité central de l'USAL, justement alarmé par cette situation, a publié, en février 1973, un communiqué dans lequel il relève que les promesses faites par le Conseil fédéral à la veille du scrutin populaire des 3 et 4 mars 1972 comme à l'heure de la discussion sur les arrêtés conjoncturels ne sont pas respectées et demande, en conséquence, au Conseil fédéral de garantir le financement de la construction de logements à loyers modérés. Au cours de la session de mars, de nombreux parlementaires se sont faits l'écho de préoccupations du même ordre.

Répondant au nom du gouvernement, M. le conseiller fédéral Celio s'est exprimé en ces termes:

«Ces derniers temps des difficultés de financement sont apparues dans certaines régions du pays où des logements à loyers modérés, déjà autorisés, n'ont pu être mis en chantier faute de crédits. Le Bureau fédéral pour la construction de logements a rassemblé les cas qui lui avaient été signalés et qui se chiffrent à 35, représentant au total 2400 logements. Deux tiers d'entre eux sont des logements à caractère social, autrement dit subventionnés, pour lesquels il manque environ 130 millions de francs de crédits de construction. Les banques refusent généralement les crédits sollicités en faisant valoir que leur quota est atteint.»

Puis, après avoir rappelé que

«le Conseil fédéral a déjà souligné à plusieurs reprises que la lutte contre le renchérissement ne devait pas entraver la construction de logements à caractère social»,

M. Celio a poursuivi en précisant que:

«Pour remédier, dans les cas réellement dignes d'intérêt, aux difficultés de financement rencontrées dans la construction de logements subventionnés, le Conseil fédéral a décidé que la BNS pourrait soustraire jusqu'à 200 millions de francs à l'encadrement du crédit bancaire.»

L'ordonnance du 12 mars 1973 «instituant des mesures propres à assurer la construction de logements subventionnés» était née. Nous regrettons toutefois que son champ d'application soit strictement limité aux logements subventionnés.

Il eût été en effet souhaitable d'y inclure également les logements qui, sans bénéficier de l'aide financière directe des pouvoirs publics, sont néanmoins édifiés avec leur appui qui est dispensé sous la forme d'une garantie de l'emprunt hypothécaire en premier rang dont le montant peut atteindre 90% du coût de l'investissement global. Il y a là une lacune qu'il conviendrait de combler sans retard.

Quant aux 200 millions de francs soustraits à l'encadrement du crédit, ils se sont rapidement révélés très insuffisants face à l'ampleur des besoins.

Le Conseil fédéral en a heureusement pris conscience qui, il y a un mois environ, a enfin jugé utile de faire un geste supplémentaire en libérant 500 autres millions pour la période du 1^{er} août 1973 au 31 juillet 1974.

Cette décision a été accueillie avec soulagement dans nos milieux. Elle est de nature à favoriser un accroissement de la production de logements construits avec l'aide des pouvoirs publics, du moins à la maintenir à son niveau antérieur, soit 4500 à 5000 logements par année.

Taux de l'intérêt hypothécaire

La situation paraît moins claire en ce qui concerne l'évolution prévisible du taux de l'intérêt hypothécaire. Le Conseil national, en refusant un amendement qui en demandait le blocage, a estimé, avec le Conseil fédéral, qu'il n'était pas possible, pour des raisons à la fois politiques, économiques et techniques, de soustraire ce taux aux lois du marché. En d'autres termes, on ne pouvait guère envisager de le dissocier de la tendance générale de l'ensemble des taux vu l'étroite interdépendance qui existe entre les divers secteurs des marchés de l'argent et des capitaux.

Dans ces conditions et compte tenu de la raréfaction des capitaux provoquée artificiellement par l'arrêté sur le crédit, il n'est pas exclu que nous allions au-devant d'un rajustement des taux d'ici quelques mois. Nous en voyons les symptômes dans le fait que le placement de plusieurs emprunts obligataires émis récemment à 5 $\frac{3}{4}$ % par des débiteurs de premier ordre a connu des difficultés, cela malgré la baisse du cours d'émission. Quant à l'intérêt servi aux bons de caisse, rien ne permet d'affirmer qu'il ne sera pas porté à un niveau supérieur sous la pression des circonstances.

Le risque d'une hausse du taux de l'intérêt hypothécaire a été pris. Nous voulons cependant espérer que, M. Schurmann se montrant vigilant, nos craintes ne se vérifieront pas. Dans le cas contraire, en raison des impulsions nouvelles que l'indice des loyers ne manquerait pas d'enregistrer, tous les efforts entrepris pour lutter contre l'inflation pourraient bien alors se révéler vains.

Conclusion

La production globale de logements se situant, dans notre pays, à un niveau exceptionnellement élevé, l'heure est venue d'opérer une sélection plus sévère des investissements dans le secteur immobilier. Ce qu'il faut construire en priorité ce sont des HLM et autres logements à loyers moyens et non des appartements de luxe ou des résidences secondaires qui, comme l'a dit M. le conseiller fédéral Celio «voient le jour à la faveur de la fuite vers les biens réels, mais n'assainissent en aucune façon le marché locatif puisque l'offre réelle d'appartements ne s'en trouve nullement accrue».

Si les arrêtés conjoncturels et plus particulièrement ceux concernant le crédit et la stabilisation de la construction devaient – en dépit de leurs imperfections – avoir pour effet d'orienter la production de logements sur des voies nouvelles, c'est-à-dire en fonction des besoins fondamentaux de la population, nous aurions alors des raisons d'être profondément satisfaits. Nous en acceptons l'augure.

Telle sera, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, ma conclusion.

Bernard Meizoz,
conseiller national