

# "La nouvelle péréquation financière entre la confédération et les cantons" : 10 thèses du Comité FédérHabitation

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **71 (1999)**

Heft 5

PDF erstellt am: **23.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-129731>

## **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.

# «LA NOUVELLE PEREQUATION FINANCIERE ENTRE LA CONFEDERATION ET LES CANTONS»

## 10 thèses du Comité FédérHabitation

contre la suppression à l'échelon fédéral de l'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements

Une analyse du rapport "La nouvelle péréquation financière"<sup>1</sup> démontre que la suppression, au niveau fédéral, de l'encouragement à la construction et accession à la propriété de logements est motivée de façon lacunaire. Elle est d'autre part en opposition avec les buts poursuivis par la constitution fédérale sur le plan social; cette suppression est également en contradiction, à titre temporaire, avec les objectifs de désenchevêtrement des tâches et des finances véritablement visés par la nouvelle péréquation financière.

**1. Le but social de la constitution fédérale, "un logement adéquat à des conditions supportables", demeure incontesté. Mais la Confédération se verrait privée de la base légale lui permettant de contribuer activement à la mise en oeuvre de ce but.**

Dans le chapitre 8.2. Encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété, les développements présentés se limitent à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) ainsi qu'à la loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (LALM). Le mandat supplémentaire contenu dans la constitution fédérale (objectifs sociaux, art. 41 lettre e n.cst. ainsi que l'encouragement à la construction de logements et l'accession à la propriété, art. 108 n.cst.) n'est pas traité, pas plus d'ailleurs que la législation complémentaire de la Confédération portant sur ce domaine (par ex. l'acquisition de la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle).

On ne trouve nulle part dans le projet une remise en question directe de l'objectif social au sens de l'art. 41 lettre e n.cst., selon lequel "des personnes en quête d'un logement pour elles et leur famille puissent trouver un logement adéquat à des conditions supportables". Mais il est proposé que soient supprimées les mesures visant à la

réalisation de cet objectif, tel qu'il est défini par l'art. 108 n.cst., et que soit abrogé l'article constitutionnel mentionné. Il faudrait également abolir en conséquence les deux lois précitées (Encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements LCAP et Amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne LALM). Mais à quoi sert d'inscrire un objectif social dans une constitution pour priver ensuite la collectivité publique de la possibilité de contribuer activement à sa réalisation?

<sup>1</sup> *La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Rapport final de l'organisation de projet instituée conjointement par le Département fédéral des finances (DFE) et par la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Exemple pour la consultation, Berne et Soleure, 1999*

**2. L'espoir de voir les cantons reprendre les obligations de la Confédération s'est déjà évanoui. Alors que la nouvelle péréquation financière devrait précisément les supprimer, les mêmes redondances et administrations parallèles subsisteraient pendant des années.**

Même si l'article constitutionnel et les lois (LCAP et LALM) devaient être abrogées, la Confédération ne saurait se retirer, pour de nombreuses années encore, de la politique en matière de logement. Les cantons ne sont manifestement ni prêts, ni en mesure de reprendre à leur compte les obligations

contractées par la Confédération en vertu de la LCAP et de la LALM. Dans cette mesure, l'assertion contenue dans le projet, selon laquelle « Il appartiendra ensuite aux cantons de décider, si et dans quelles proportions, ils veulent poursuivre les mesures d'encouragement prévues par la Confédération...» (page 149) prête à confusion.

Bien plus, le projet anticipe déjà le fait que les cantons se tiendront à l'écart de cette responsabilité. Dans une disposition transitoire de la constitution, il doit être prévu notamment ce qui suit:

«La Confédération continue à tenir jusqu'à leur échéance les engagements ayant débuté avant l'entrée en vigueur de l'article 108 (34sexies) et basés sur la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Elle est compétente pour les tâches qui en résultent.

La Confédération exerce les fonctions de surveillance et de contrôle qui résultent des subventions fédérales accordées pendant 20 ans, avant l'abrogation de l'article 99 (34sexies), sur la base de la loi fédérale du 20 mars 1970 concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne.» Par conséquent, la Confédération ne pourra pas, pendant longtemps encore, remettre aux cantons les tâches essentielles de la politique du logement et sera contrainte de les assumer

elle-même. De leur côté, les cantons devraient agir à titre individuel dans ce domaine. Ainsi le but essentiel de la nouvelle péréquation financière est-il réduit à néant, à savoir le désenchevêtrement des tâches et des finances entre la Confédération et les cantons. Au contraire, ce qui résulterait de ce projet serait « l'enchevêtrement de tâches étatiques entre la Confédération et les cantons », avec son cortège de conséquences décrites de manière sévère: « administrations parallèles, redondances et mélanges de compétences » (p. 20). Or, c'est précisément là ce que la péréquation financière devrait supprimer.

### 3. L'offre en appartement n'est évaluée que sur la base d'un instantané. Celui-ci ne permet d'ailleurs aucune nuance.

*« L'offre en appartements, tant au niveau de la quantité que de la qualité, et la qualité de l'habitat ont atteint un tel niveau en Suisse, que des mesures de la Confédération ne sont plus nécessaires dans ce domaine ».* (p. 148).

Avec cette constatation, le rapport donne faussement l'impression que l'offre en logements et la qualité de l'habitat sont garanties une fois pour toutes, et que ceci serait valable pour tous les ménages. A ce propos, il existe des situations déficientes même dans un marché du logement qui fonctionne bien. Certes, ces situations sont le plus souvent limitées à une région, et seule une partie des ménages est touchée par le phénomène en question. Mais ceci n'est pas une raison pour ne pas vouloir assumer les problèmes à l'échelon fédéral.

La situation qui s'est momentanément détendue sur le marché du logement ne doit dispenser ni l'économie privée du logement, ni - parallèlement - les pouvoirs publics d'assumer à titre de tâche à long terme l'approvisionnement en logements adéquats à des conditions supportables (but social selon la constitution fédérale). En tant que biens d'investissement à longue échéance, les logements nécessitent une action politique établie à long terme. Ceci est particulièrement vrai aussi pour les rénovations de logements. Il existe en l'occurrence, selon des enquêtes réalisées par l'Administration fédérale, un besoin croissant de rattrapage mettant en jeu des milliards de francs. Le niveau dont parle le rapport est donc tout sauf garanti.

### 4. L'assertion sur le financement de la construction de logements est inexacte.

*« Le financement de la construction de logements ne cause aujourd'hui plus de problèmes à l'ensemble des participants sur le marché ».* (p. 148)

Cette affirmation est incorrecte (cf. à cet égard Jürg Zulliger, « Die Banken auf dem Prüfstand » dans « wohnen » no 7/8 1999). Les banques sont d'une retenue extraordinaire lorsqu'il s'agit de financer de nouvelles constructions et des rénovations. Elles exigent nettement plus de fonds propres et fixent des valeurs vénales sensiblement inférieures. Pour des coopératives de construction nouvellement constituées par exemple, un financement est toujours extrêmement problématique, et parfois même impossible à obtenir.

### 5. La recherche sur le thème du logement ainsi qu'une transparence accrue du marché ne peuvent être considérées comme des affaires réglées.

*« Il n'est plus non plus nécessaire de faire des recherches sur le marché du logement, car les rapports qui existent sont connus et le marché est transparent ».* (p. 148)

L'activité de recherche, largement conçue et bénéficiant du soutien de l'Office fédéral du logement, sera réduite en l'espèce - pour des raisons incompréhensibles - à la recherche en matière de marché. Dans de nombreux domaines, la recherche n'en est qu'à la phase initiale, raison pour laquelle il n'est pas possible de prétendre que les rapports qui existent sont connus. Quant à dire que le marché immobilier est transparent, c'est pour le moins une thèse pleine de témérité.

### 6. La Confédération ne doit plus s'occuper des tâches classiques de la politique du logement à l'échelon national, tâches qui sont pourtant assumées dans presque tous les Etats du monde.

*« La Confédération peut en particulier renoncer à soutenir (toutes les citations en page 148) la construction de logements ... »*

Les maîtres d'ouvrages d'utilité publique, dont l'activité n'est pas axée sur la réalisation de gains, fournissent des prestations dans l'intérêt de la collectivité: par ex., des logements avantageux pour familles et personnes âgées économiquement défavorisées. En apportant des innovations au niveau de la construction et de l'exploitation, ils donnent une impulsion à l'ensemble de l'économie du logement. Les maîtres d'ouvrages d'utilité

publique sont l'alternative privée éprouvée à une construction étatique de logements. Ce genre de réflexions a conduit à un encouragement, ciblé mais modeste, de la construction de logements d'utilité publique. Si ces moyens ne sont plus mis à disposition, les maîtres d'ouvrages auront de la peine à poursuivre leur action dans l'intérêt public.

*« L'encouragement de l'accession à la propriété du logement ... »*

Six semaines avant la publication du rapport sur la nouvelle péréquation financière, plus de 40% des votants ont par ailleurs approuvé l'initiative « Propriété du logement pour tous ». Dans les commentaires relatifs au rejet de l'initiative, il y avait unanimité pour dire que l'encouragement à la propriété du logement au niveau fédéral était une cause à prendre au sérieux.

*« les mesures de politique du logement dans l'intérêt des familles, des personnes économiquement défavorisées, handicapées ou âgées ... »*

Il s'agit là d'une assertion vide de sens. Toute une série d'études prouvent que dans les cercles de populations concernés, le logement représente le plus souvent la plus lourde charge financière. Le but des mesures de politique du logement est que les gens ne deviennent pas des cas d'assistance par le seul motif qu'ils ont besoin d'un logement approprié. Par les temps qui courent, où toujours davantage de personnes sont touchées par la pauvreté, il faut prendre des mesures à tous les niveaux, y inclus celui de la Confédération, et dans divers domaines, y compris celui de la politique du logement.

### 7. Les auteurs du projet se font des illusions sur le comportement des cantons.

*« Si les cantons jugent nécessaire de prendre des mesures en matière d'aide, ils sont en mesure d'y parvenir par eux-mêmes ».* (page 148)

Il y a lieu de relativiser l'affirmation selon laquelle les cantons seraient en mesure de prendre des mesures d'aide. D'abord, la politique du logement est avant tout un thème de préoccupations dans les cantons qui doivent de toutes façons supporter des charges supplémentaires engendrées par de grandes agglomérations. Dans les cantons agricoles, il n'y a que quelques communes éparses qui sont contraintes à des mesures de politique du logement. Et l'expérience montre qu'elles ont de la peine à trouver com-

préhension et soutien au niveau cantonal. Si les Directions des finances approuvent également, sur le principe, une «cantonalisation» de l'encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété, l'expérience montre que cela ne signifie nullement qu'elles sont prêtes à mettre les moyens nécessaires à disposition.

En tout état de cause, les cantons de petite à moyenne taille sont dans une position moins favorable que la Confédération pour prendre des mesures d'aide. Ils devraient d'abord créer un service spécialisé, qui réponde aux exigences accrues en la matière. Mais il y a lieu de constater que plusieurs cantons, qui avaient à disposition les services administratifs nécessaires à cet effet, les ont fortement démantelés au cours de ces dernières années.

L'affirmation (en page 149) prétendant que « les cantons «pourraient» décider si et dans quelle mesure ils veulent introduire une «nouvelle» politique d'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements (en accordant par exemple davantage d'aide aux personnes)» n'est probablement fondée sur aucune base. Les coûts élevés et les problèmes administratifs liés à l'octroi aux ménages d'aides financières au titre du logement ne sont que trop bien connus des cantons. Que l'on vienne de bord en Suisse pour passer aux aides en faveur de personnes demeure certainement une vue de l'esprit si la Confédération ne peut apporter une contribution notable à cet effet.

Il est très invraisemblable que la politique du logement puisse effectivement être «cantonalisée». Car en fin de compte, il est probable que seuls quelques rares cantons auront à supporter la charge de la politique du logement pour tout le pays.

#### **8. Il s'agit finalement de savoir si la Suisse est capable de mener une politique du logement efficace.**

Des logements adéquats à des conditions supportables. L'accession à la propriété par le plus grand nombre possible de ménages - ceci constitue le noyau de toute conception globale de la politique économique et sociale. Si la Confédération se détourne de ces tâches, sa politique économique et sociale sera non crédible. Aucun autre organe ne pourra prendre sa place dans la mesure exigée. Ainsi, en ce qui concerne la décision sur la nouvelle péréquation financière, il s'agit finalement de savoir si l'offre en matière de logements et d'accession à la propriété doit devenir, pour une large part du territoire national, une affaire purement privée.

#### **9. Il existe une alternative: réforme au lieu d'amputation.**

La loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) n'est plus adaptée - aujourd'hui et à vues humaines - sous de larges aspects. Il y a unanimité pour dire qu'il faut soit la réviser totalement, soit la remplacer par un nouveau texte. A quoi pourrait ressembler une nouvelle politique du logement à l'échelon fédéral? La Commission fédérale pour la construction de logements a répondu à cette question dans un rapport paru au printemps 1999. Dans ce rapport sont cités les objectifs essentiels suivants:

- garantie de l'offre de logements pour des groupes économiquement et socialement faibles
- promotion de l'accession à la propriété de logements avantageux
- rénovation de logements et d'habitats
- renforcement des responsables et des organisations de construction de logements d'utilité publique
- amélioration des bases scientifiques et décisionnelles.

Il n'était probablement plus possible de tenir compte des recommandations de la commission dans le projet pour une nouvelle péréquation financière qui prend en considération, comme seule possibilité, l'amputation de l'aide à la construction de logements et à l'accession à la propriété. Cependant, une réforme de la politique du logement à l'échelon fédéral selon les propositions de la commission précitée supprimerait les lacunes essentielles de la pratique actuelle, sans jeter pour autant le bébé avec l'eau du bain.

#### **10. L'inclusion de l'encouragement à la construction de logements et à l'accession à la propriété dans le paquet «nouvelle péréquation financière» n'est pas judicieuse sur le fond et met en danger l'ensemble du projet sur le plan politique.**

Ce n'est un secret pour personne que la direction du projet de la nouvelle péréquation financière a ignoré la proposition du groupe d'experts qui demandait de maintenir l'aide à la construction de logements et à l'accession à la propriété en tant que tâche fédérale. Ceci explique bien pourquoi dans le projet, les arguments pour un démantèlement sont pauvres et, en partie, dénués de tout fondement. Des réflexions font également défaut sur la pertinence qu'il y aurait à ne plus exploiter, au niveau fédéral, qu'une sorte de prolongement pendant au moins vingt ans, et à attendre les innovations de la part d'autres services. De plus, la coordination de l'aide à la

construction de logements et à l'accession à la propriété avec d'autres domaines politiques de la Confédération (par ex. droit de bail, impôts, politique financière et conjoncturelle, aménagement du territoire, prévoyance-vieillesse) serait totalement omise ou considérée comme dénuée d'importance.

Tous ces défauts portent préjudice à la suite des opérations dans l'optique de la concrétisation d'une nouvelle péréquation financière. A cela s'ajoute que des cercles très nombreux et fort divers de la population se sentent concernés par l'offre de logements et la promotion de l'accession à la propriété. Déjà lors des débats du début des années quatre-vingts relatifs à la nouvelle répartition des tâches, on a pu constater combien puissant était le potentiel de ces cercles sur le plan politique. Ainsi est-il tout à fait envisageable que le démantèlement de l'encouragement à la construction de logements et de l'accession à la propriété constitue l'obstacle sur lequel la nouvelle péréquation financière risque d'échouer.

*FédérHabitation Comité pour une participation active de la Confédération au logement*

*Auteur: M. Fritz Nigg, Dr ès sc. écon. pol., directeur de l'Association Suisse de l'Habitat ASH, Organisation faîtière des coopératives d'habitation d'utilité publique.*

*Bucheggstr. 109, case postale, 8057 Zurich, tél. 01 362 42 40. svw @svw.ch*