

93.400

## **Initiative parlementaire concernant l'octroi de contributions visant à encourager les investissements publics (CER-N)**

93.401

## **Initiative parlementaire concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements (CER-N)**

### **Rapport de la commission de l'économie et des redevances du Conseil national**

du 22 février 1993

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le présent rapport conformément aux articles 21<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, et 21<sup>quater</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, de la loi sur les rapports entre les conseils et le transmettons également au Conseil fédéral pour avis.

Le 16 décembre 1992, le groupe socialiste a déposé cinq initiatives parlementaires (92.446 à 92.450), qui forment, ensemble, un «programme urgent d'investissements et d'impulsions pour lutter contre le chômage et alléger la caisse de chômage». Ces initiatives demandent, par le biais d'arrêtés fédéraux, un bonus d'investissement pour les cantons et les communes, un montant d'investissement pour l'assainissement énergétique des vieux immeubles, des subventions pour les intérêts du capital-risque, des subventions à la formation de jeunes au chômage et une promotion de la construction de logements dans le cadre de la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements.

La commission a entendu les auteurs des initiatives lors de sa réunion du 18 janvier 1993 et approuvé trois éléments essentiels dans une «Marche à suivre dans le domaine des finances et de l'économie»: le bonus d'investissement pour les cantons, les communes et des institutions publiques et le montant d'investissement destiné à l'assainissement énergétique des bâtiments ont été repris ensemble dans l'initiative 93.400 de la commission; le programme limité dans le temps d'investissement et d'emploi dans le secteur de la construction est, lui, contenu dans l'initiative 93.401 de la commission.

Lors de sa réunion du 22 février 1993, la commission a débattu des deux projets d'arrêtés fédéraux urgents élaborés par l'administration et les a approuvés, par treize voix contre zéro et deux abstentions (93.400) et par seize voix contre une et une abstention (93.401).

## **Proposition**

Nous vous proposons d'approuver les projets d'arrêtés de la commission.

## **Annexes**

- 1 **Projet d'arrêté fédéral concernant l'octroi de contributions visant à encourager les investissements publics**
- 2 **Projet d'arrêté fédéral concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements**
- 3 **Explications de la commission**

22 février 1993

Au nom de la commission:

**Le président, Francis Matthey**

35866

# Arrêté fédéral concernant l'octroi de contributions visant à encourager les investissements publics

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 31<sup>quinquies</sup> de la constitution;

vu le rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, du 22 février 1993<sup>1)</sup>,

*arrête:*

## Section 1: Dispositions générales

### Article premier Principe

Afin d'encourager les investissements du secteur public et d'améliorer la qualité énergétique des bâtiments, la Confédération verse des contributions aux frais des projets de construction. Elle tient compte des différences régionales.

### Art. 2 Objet

<sup>1</sup> La Confédération peut accorder son aide pour la construction ou la rénovation:

- a. de bâtiments et d'ouvrages de génie civil;
- b. d'installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables;
- c. d'installations de couplage-force.

<sup>2</sup> Les rénovations ont la priorité sur les constructions.

<sup>3</sup> Ne sont pris en considération que les projets à réaliser en sus de projets prévus ou ceux dont le début de l'exécution est avancée.

<sup>4</sup> Si un projet est réalisé par étapes, chaque étape constitue un projet en soi.

### Art. 3 Bénéficiaires

Bénéficient de l'aide fédérale, les cantons, les communes, les associations de corporations de droit public et leurs entreprises, les institutions et fondations ainsi que d'autres organismes chargés de tâches publiques cantonales, régionales ou communales importantes.

RS 951.94

<sup>1)</sup> FF 1993 I 1463

#### Art. 4 Conditions d'octroi

La Confédération peut accorder son aide aux conditions suivantes:

- a. aucune autre aide financière ne peut être accordée au projet en vertu d'autres actes législatifs, à l'exception de l'arrêté fédéral du 14 décembre 1990<sup>1)</sup> pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie ainsi que de la loi fédérale du 28 juin 1974<sup>2)</sup> sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne;
- b. le projet est réalisé d'ici le 30 juin 1995;
- c. le coût des projets dépasse la somme de 200 000 francs;
- d. la charge propre du bénéficiaire ne tombe pas de ce fait au-dessous de 20 pour cent des frais imputables;
- e. l'aide fédérale n'a pas pour effet de diminuer les aides financières des cantons et des communes ou les contributions de tiers;
- f. l'exécution du projet n'a pas encore commencé;
- g. pour les projets dans le domaine du bâtiment, des mesures remplissant ou dépassant les exigences cantonales minimales sont prises en vue d'une utilisation économe et rationnelle de l'énergie;
- h. les installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables atteignent un coefficient minimal d'utilisation annuelle et comprennent des éléments vérifiés par un organe officiel, s'il existe;
- i. les installations de couplage chaleur-force sont exploitées en combinaison avec des pompes à chaleur et atteignent une production électrique ainsi qu'une durée de marche annuelle minimales.

#### Art. 5 Moyens financiers disponibles

<sup>1)</sup> L'aide fédérale allouée en 1993 ne doit pas dépasser 200 millions de francs au total.

<sup>2)</sup> L'engagement de personnel d'appoint pour l'exécution sera financé par ce crédit. Le service fédéral compétent peut confier à des tiers la réalisation d'expertises et d'éventuels travaux de contrôle.

#### Art. 6 Montant

<sup>1)</sup> L'aide fédérale s'élève en règle générale à 15 pour cent des frais imputables.

<sup>2)</sup> Elle s'élève à 20 pour cent pour:

- a. les projets dans le domaine du bâtiment remplissant les conditions du modèle d'ordonnance de la Confédération «Utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment»<sup>3)</sup>;
- b. les installations destinées à l'utilisation d'énergies renouvelables;
- c. les installations de couplage chaleur-force.

<sup>3)</sup> La contribution s'élève au maximum à 700 000 francs par projet.

<sup>1)</sup> RS 730.0

<sup>2)</sup> RS 901.1

<sup>3)</sup> Peut être obtenu auprès de l'Office fédéral de l'énergie, 3003 Berne.

#### **Art. 7** Frais imputables

<sup>1</sup> Sont imputables les frais d'investissement sans l'acquisition de terrain et sans frais accessoires.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral règle les détails.

### **Section 2: Procédure**

#### **Art. 8** Présentation de la demande

<sup>1</sup> La demande accompagnée des pièces justificatives doit être présentée avant l'attribution du projet à l'autorité cantonale compétente. Celle-ci la transmet avec préavis à l'autorité fédérale.

<sup>2</sup> Dans le cas d'investissements cantonaux, le canton adresse sa demande et les pièces justificatives directement à l'autorité fédérale.

#### **Art. 9** Versements

Le bénéficiaire présente sa demande de versement de l'aide fédérale à l'autorité fédérale compétente six mois au plus tard après l'achèvement des travaux. Il y joint le décompte final et les pièces justificatives.

### **Section 3: Dispositions finales**

#### **Art. 10** Exécution

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution pour autant que celle-ci n'incombe pas aux cantons.

<sup>2</sup> Il édicte des dispositions d'exécution.

#### **Art. 11** Entrée en vigueur, durée de validité

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale.

<sup>2</sup> Il est déclaré urgent conformément à l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution et entre en vigueur le jour suivant son adoption.

<sup>3</sup> Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution et a effet jusqu'au 31 décembre 1995.

# Arrêté fédéral concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements et de constructions rurales

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article 34<sup>sexies</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution;

vu le rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, du 22 février 1993<sup>1)</sup>,

*arrête:*

## Article premier Principe

<sup>1</sup> La Confédération soutient la promotion de l'emploi par l'attribution d'aides financières supplémentaires en faveur:

- a. de la construction et de la rénovation de logements conformément à la loi fédérale du 4 octobre 1974<sup>2)</sup> encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements, ainsi que
- b. des constructions rurales conformément à la loi fédérale du 23 mars 1962<sup>3)</sup> sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes et à la loi sur l'agriculture<sup>4)</sup>.

<sup>2</sup> Elle tient compte de la situation régionale en matière d'emploi ainsi que de la situation sur le marché du logement.

## Art. 2 Mesures

<sup>1</sup> Dans le cadre des moyens consentis, la Confédération peut accorder des prêts à intérêts réduits ou francs d'intérêts en faveur:

- a. des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique;
- b. de particuliers pour la construction ou la rénovation d'un logement dont ils sont propriétaires et qu'ils habitent eux-mêmes.

<sup>2</sup> Elle peut également accorder des prêts à intérêts réduits ou francs d'intérêts pour des constructions rurales.

RS 843.2

<sup>1)</sup> FF 1993 I 1463

<sup>2)</sup> RS 843

<sup>3)</sup> RS 914.1

<sup>4)</sup> RS 910.1

**Art. 3** Conditions

<sup>1</sup> L'aide financière peut être accordée pour les projets de construction dont la mise en chantier est prévue dans les six mois suivant l'allocation de l'aide.

<sup>2</sup> Les dispositions de la législation sur l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements sont applicables par analogie.

**Art. 4** Moyens financiers

<sup>1</sup> Un crédit de paiement maximal de 100 millions de francs au plus est accordé pour le financement au cours des années 1993 et 1994, dont 30 millions pour des crédits d'investissement à l'agriculture et 20 millions pour des contributions aux constructions rurales.

<sup>2</sup> L'engagement de personnel d'appoint pour l'exécution du présent arrêté sera financé par ledit crédit.

**Art. 5** Exécution

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution. Il édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

**Art. 6** Dispositions finales

<sup>1</sup> Le présent arrêté est de portée générale.

<sup>2</sup> Il est déclaré urgent conformément à l'article 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, de la constitution et entre en vigueur le jour suivant son adoption.

<sup>3</sup> Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution et a effet jusqu'au 31 décembre 1995.

## Explications de la commission

### 1 Situation de l'industrie du bâtiment

L'industrie du bâtiment est la branche économique la plus fortement atteinte par la récession actuelle. Les investissements de construction ont diminué en termes réels de 3 pour cent en 1991. Cette baisse a atteint 8 pour cent en 1992. Pour l'année en cours, on doit encore escompter une diminution des activités de construction de 2 pour cent (selon la Commission des questions conjoncturelles). Les entrées de commandes ont ainsi été en constant recul ces derniers mois. En particulier dans les bâtiments administratifs et commerciaux, mais également dans les maisons familiales, l'excédent d'offre couvre en partie les besoins de plusieurs années (p. ex. Zurich et Bâle). On parle notamment pour l'ensemble de la Suisse de trois millions de mètres carrés de surfaces de bureaux inoccupées. La construction de logements est freinée par le niveau relativement élevé des taux d'intérêt, alors que les constructions publiques sont souvent sacrifiées aux efforts de réduction des dépenses.

Le recul des activités de construction s'est accompagné d'une forte réduction du nombre de salariés (diminution de 6,5% de l'indice d'occupation entre le 3<sup>e</sup> trimestre 1991 et le 3<sup>e</sup> trimestre 1992). Alors que cette régression a eu lieu en 1991 surtout en Suisse romande et au Tessin, la Suisse alémanique a été plus fortement touchée en 1992. Selon l'Association suisse des entrepreneurs, on doit prévoir, pour 1993, encore une vigoureuse adaptation des capacités en personnel à la baisse des entrées de commandes qui atteint jusqu'à 10 pour cent. Uniquement pour le gros œuvre, cela concernerait environ 15 000 salariés, dont environ 30 pour cent de Suisses.

Il convient cependant de tenir compte dans l'appréciation du recul des activités de construction du fait que la quote-part de construction (part des investissements de construction au PIB) était extrêmement élevée avant la récession. Avec environ 15 pour cent, elle a été en 1992 inférieure à la moyenne des vingt dernières années (16,5%), et elle sera encore plus basse pour l'année en cours.

La récession actuellement subie par le bâtiment ne saurait faire oublier que la tendance dans cette branche va nettement en direction de l'entretien et de la rénovation des constructions. Il en va de même dans le domaine des logements. Chaque année, jusqu'à 25 000 appartements anciens se libèrent par la dissolution de ménages. Ils ont besoin, dans la plupart des cas, d'un assainissement. Dans le déroulement de la récession, il s'est avéré que l'entretien et la rénovation résistaient mieux à la baisse conjoncturelle que les nouvelles constructions. Durant l'année écoulée, les pertes dues aux nouvelles constructions n'ont plus pu être entièrement compensées par les commandes de rénovation. On doit donc escompter une détérioration du taux d'occupation également pour l'aménagement et les installations.

## **2 Appréciation des mesures**

### **21 Aspects positifs**

#### **211 Considérations économiques globales**

L'économie se trouve encore au creux de la vague conjoncturelle. Le chômage atteint un niveau record et poursuivra sa progression. Si le taux de subventionnement du bonus à l'investissement est fixé à 15 pour cent, la somme de 250 millions de francs disponible permettra théoriquement d'induire une somme de commandes de 1,67 milliard de francs répartis pour l'essentiel entre 1993 et 1994. Cela sauvegarderait et même créerait éventuellement des emplois, essentiellement dans le bâtiment. Vu le rôle central joué par le bâtiment dans notre économie, cela fournirait aussi des impulsions durables à de nombreuses autres branches et activités économiques allant des services à l'industrie.

On soulignera par ailleurs que le soutien des investissements de maîtres d'ouvrages publics garantit que les moyens engagés soient effectivement réinjectés dans le circuit économique et ne soient pas détournés à d'autres fins. D'autre part, les travaux de construction soutenus sont effectués pour l'essentiel par l'économie domestique.

#### **212 Effet de signal**

Le bonus à l'investissement devrait influencer positivement les atteintes des agents économiques et surtout le climat de confiance des investisseurs. Cela améliorerait les conditions d'une reprise.

#### **213 Un instrument qui a fait ses preuves**

Lors de la récession de 1976, le bonus à l'investissement a fait ses preuves comme instrument de relance conjoncturelle dans le secteur du bâtiment. On soulignera en particulier les avantages suivants: du point de vue de la politique du régime économique, le bonus à l'investissement ne pose pas de problèmes dans la mesure où il n'influence pas le processus économique. Il n'entraîne pas de distorsions de la concurrence ou de subventionnement de certaines entreprises. Les moyens sont versés exclusivement à des collectivités publiques pour des constructions dont elles prévoyaient de toute façon la réalisation mais qu'elles ne voulaient pas entreprendre faute de moyens financiers. Le taux de subventionnement relativement modeste de 15, respectivement 20 pour cent empêche en outre que des projets de construction d'une priorité faible soient réalisés. L'expérience de 1976 a démontré que l'on a soutenu avant tout des projets de petite taille. Environ 75 pour cent de l'aide fédérale a été accordée à des communes.

Le bonus à l'investissement permet en outre de tenir compte des différences régionales. La répartition de la somme globale entre les cantons peut ainsi se faire en fonction de leur situation économique par l'attribution de contingents plus ou moins élevés que la moyenne. D'autre part, cet instrument peut – s'il n'est pas grevé de trop de conditions à contrôler – s'accommoder d'une administration relativement simple et peut contribuer à une stimulation rapide de la demande de construction.

## **214 Relation travail/assurance-chômage**

Comme déjà mentionné, une exploitation totale des 250 millions de francs fournis permettrait de générer en 1993 et 1994 un volume d'investissements d'environ 1,67 milliard de francs. En comptant une adjonction de valeur ajoutée brute d'au moins 100 000 francs par salarié et par année (dont la moitié représenterait des salaires), la réalisation de ce volume d'investissements exigerait environ 16 500 unités annuelles de travail. Il y a lieu d'ajouter les effets sur l'emploi dans les secteurs proches de la construction (prestations préliminaires, planification, etc.), qui sont difficiles à estimer, mais devraient représenter encore 3500 unités.

Les 16 500 unités annuelles de travail requises dans le bâtiment ne profiteraient sans doute pas intégralement à l'emploi des salariés établis en Suisse. Les capacités en personnes de certaines entreprises de construction sont sous-utilisées, de sorte que des travaux supplémentaires peuvent être effectués sans augmentation des effectifs. Certaines pertes par fuites ne peuvent pas être exclues. D'autre part, une partie du volume d'investissements déclenché serait sans doute réalisé par des frontaliers et des saisonniers.

Grossièrement, on peut estimer que, dans la seule branche du bâtiment, une demande supplémentaire de 10 000 à 11 000 unités annuelles de travail serait créée. Avec une prestation annuelle moyenne de l'assurance-chômage de 40 000 francs par chômeur, cela représenterait pour 1993 à 1994 une décharge d'environ 400 à 450 millions de francs.

## **215 Eviter l'insuffisance de potentiel**

La forte baisse de la demande de construction comporte le danger d'une réduction exagérée du potentiel de production de la branche du bâtiment. Il existe donc le risque qu'en cas de reprise économique, ce potentiel doive être reconstitué à grands frais pour l'économie nationale.

## **22 Risques**

### **221 Généralités**

On retiendra d'abord que les dépenses de la Confédération auront des effets de soutien de la conjoncture en 1993. Cela vaut en particulier pour les dépenses de construction. Celles-ci augmenteront de 400 millions de francs, soit 9,7 pour cent, par rapport à l'année précédente, dont 340 millions comme contributions fédérales à des mesures de construction de tiers dont l'effet multiplicateur (les prestations fédérales entraînent des apports de tiers) revêt une importance conjoncturelle particulière. Compte tenu des dépenses de construction des régies, la croissance est de 10,2 pour cent. La Confédération soutient donc cette année également l'industrie du bâtiment dans le cadre des possibilités limitées de sa politique financière.

## **222 Amélioration de l'environnement conjoncturel**

L'environnement conjoncturel actuel est caractérisé par divers facteurs en principe favorables à une reprise économique progressive. On mentionnera en particulier le net affaiblissement de la tendance au renchérissement, ainsi que la baisse générale des taux d'intérêt. Par ailleurs, les signes de reprise se sont sensiblement renforcés, notamment aux USA. Il est vrai qu'à l'opposé, les perspectives conjoncturelles se sont détériorées en Allemagne. Il n'en demeure pas moins que la situation conjoncturelle initiale peut être jugée aujourd'hui de manière un peu moins pessimiste qu'il y a une année. Les experts sont ainsi d'avis que les taux d'intérêt plus bas entraîneront après environ 12 mois une réanimation des activités économiques tant pour la consommation que surtout pour les investissements.

La correction des exagérations sur le marché immobilier doit également être considérée comme un élément positif.

## **223 Augmentation du risque d'effets procycliques**

Le bonus à l'investissement doit en principe être accordé pour des projets de construction dont la réalisation a été avancée ou manifestement retardée (mesure de contrôle: ils ne doivent pas figurer au budget 1993). Dans la première catégorie, les travaux de construction ne peuvent être entrepris qu'après une phase de planification et d'autres travaux préliminaires. C'est pourquoi on peut admettre qu'une partie considérable des activités de construction déclenchées par le bonus à l'investissement aura lieu en 1994. Cela augmente cependant le risque d'effets procycliques du volume de constructions déclenché par le bonus à l'investissement. Ce risque a toutefois été très relativisé par le chef du Département de l'économie publique et le représentant de l'Office fédéral des questions conjoncturelles tant est incertaine la reprise.

## **224 Endettement**

Lors de la conférence de Gerzensee et à d'autres occasions, les cantons ont rejeté le bonus à l'investissement en évoquant leur situation financière tendue. Celle-ci, comme d'ailleurs celle des communes, s'est sensiblement détériorée ces dernières années. Ainsi, les déficits des cantons ont grimpé d'environ 1850 millions en 1990 à 3700 millions en 1992, et ceux des communes d'environ 820 à 1250 millions. Cette rapide croissance des excédents de dépenses fait face à des recettes fiscales affaiblies pour des raisons conjoncturelles. La disposition à contracter de nouvelles dettes a donc sans doute fortement baissé. Les collectivités publiques doivent actuellement peser soigneusement le bénéfice à court terme de programmes de dépenses motivées par la politique conjoncturelle et le coût de futurs efforts d'assainissement. Il va sans dire que la même remarque vaut pour la Confédération. Cette opposition des cantons s'est cependant atténuée et cela d'autant plus qu'on peut supposer que ce sont les communes qui utiliseront d'abord le bonus. La Confédération ne peut pas garantir que les cantons et communes feront entièrement usage du bonus à l'investissement. Il est au contraire possible que les

bénéficiaires potentiels ne participent à cette action que dans une mesure insuffisante pour les raisons mentionnées ou d'autres motifs. La Confédération ne peut que fournir les mécanismes d'incitation nécessaires. Elle ne peut en revanche pas obliger les cantons et communes à adopter un certain comportement de politique conjoncturelle.

### **3 Délibérations et décisions de la CER**

#### **31 Les cinq initiatives du groupe socialiste**

Le 16 décembre 1992, le groupe socialiste a déposé les cinq initiatives parlementaires suivantes, qui forment, ensemble, un «programme urgent d'investissements et d'impulsions pour lutter contre le chômage et alléger la caisse de chômage»:

- 92.446 n Iv. pa. Octroi limité dans le temps de bonus d'investissement aux communes, aux cantons et à des institutions publiques
- 92.447 n Iv. pa. Investissements destinés à l'assainissement énergétique de bâtiments
- 92.448 n Iv. pa. Réduction des prix du capital-risque pour les jeunes entreprises et les produits innovateurs
- 92.449 n Iv. pa. Encouragement des jeunes chômeurs à parfaire leur formation à l'étranger
- 92.450 n Iv. pa. Programme limité dans le temps d'investissement et d'emploi dans le secteur de la construction.

Le 18 janvier 1993, la CER-N a décidé, par neuf voix contre huit et trois abstentions, d'entendre les porte-parole des cinq initiatives, mais de ne procéder au vote qu'après la délibération et le vote concernant l'objet 91.079 «Régime financier. Remplacement». La motion d'ordre était motivée par la nécessité qu'il y a de faire le lien entre les mesures de politique de l'emploi réclamées dans les initiatives et le passage à un nouveau régime financier, à savoir, marquer à la fois une volonté de prendre des mesures à court terme en faveur de l'emploi et celle d'adopter à long terme un régime financier prenant mieux en compte les conditions de concurrence de notre économie. C'est pourquoi les représentants des partis se sont accordés sur une «Marche à suivre dans le domaine des finances et de l'économie», qui vise, à long terme, à améliorer les conditions économiques par le passage à un système de taxe à la valeur ajoutée et, à court terme, à combattre la récession actuelle grâce au programme d'investissement.

Dans l'exposé des motifs qu'ils ont présenté devant la commission, les auteurs des initiatives se sont montrés plutôt pessimistes quant à la situation économique actuelle. Hormis la légère baisse des taux d'intérêt, ils ne voient aucun signe d'amélioration. Pour 1993, les prévisions annoncent un nouveau recul important des investissements de construction et un taux de chômage en Suisse d'environ 6,5 pour cent de la population active, soit quelque 200 000 sans-emploi. En Suisse romande et au Tessin, ce taux pourrait être plus élevé encore. Beaucoup de chômeurs ne sont pas comptabilisés dans les statistiques et l'on sait que, même lorsque l'économie repartira, leur nombre va encore augmenter. En outre, il

faudra désormais compter avec cette composante structurelle de la récession. Les coûts sociaux qui en résultent se monteront en 1993 à environ 6 milliards de francs, dont une moitié sera financée par la caisse de chômage et l'autre par le secteur public. Si les conditions restent les mêmes, il faudra escompter un montant équivalent pour 1994. Grâce au programme d'investissement, qui prévoit un investissement de 300 millions de francs, on devrait pouvoir réduire le chômage d'environ 25 000 personnes/années. La somme d'allocations de chômage ainsi économisée par l'Etat sera plus importante que les 300 millions investis.

La transformation des structures et le chômage affectent pratiquement tous les secteurs de l'économie. Pour la première fois, de nombreux professionnels qualifiés du secteur tertiaire sont sans emploi; en outre, 40 pour cent des chômeurs sont des chômeuses et 40 pour cent également ont moins de 30 ans. Pour les personnes touchées, le chômage est un terrible coup du sort, qui détruit les bases mêmes de l'existence et de ce qui fait son sens. Il peut provoquer de graves traumatismes. Souvent, les chômeurs ne peuvent plus être intégrés dans le processus professionnel ordinaire.

Dans ces proportions, le chômage ne doit plus être négligé. Il faut absolument que des mesures de relance de la conjoncture déploient leurs effets en 1993 et 1994, faute de quoi elles ne sont que coups d'épée dans l'eau, inaptes à atténuer la récession. Dans son principe, le bonus à l'investissement à déjà fait ses preuves de 1974 à 1976; il stimule la conjoncture et permet de créer des postes de travail.

### **32            93.400 n   Initiative parlementaire concernant l'octroi de contributions visant à encourager les investissements publics (CER-N)**

Le bonus d'investissement de 250 millions de francs destiné à des collectivités de droit public doit permettre de réaliser, grâce à une contribution représentant 10 à 15 pour cent du coût total, des projets de construction qui sont prêts, mais qui ont dû être reportés pour des raisons financières (ils ne figurent pas dans le budget 1993), ou de mener à bien l'assainissement énergétique d'immeubles anciens. En Suisse, de nombreux bâtiments doivent être assainis et environ 30 pour cent d'entre eux ne l'auront pas été d'ici à l'an 2020. En favorisant la construction, on encourage un secteur où la demande a reculé plus fortement qu'ailleurs et dans lequel il existe d'importants effets multiplicateurs. C'est ainsi que chaque million de francs investi par la Confédération déclenche des investissements cantonaux et communaux neuf à dix fois supérieurs. Le bonus d'investissement satisfait à des critères d'ordre économique, écologique et social, et répond aux principes régissant notre système économique. Il doit être versé de manière différenciée suivant les régions. Il est efficace à court terme, doit produire son effet de manière anticyclique et peut être rapidement supprimé.

La majorité de la commission s'est montrée favorable à cette prise en compte globale de la situation, la décrivant comme un pacte de solidarité politique tenant compte du régime financier, en première priorité, et des mesures propres à favoriser l'emploi, en seconde priorité. Elle est convaincue que les bonus à l'investissement ne provoquent pas de distorsions structurelles et qu'ils sont

suffisamment efficaces à court terme. Cette affirmation vaut sans réserve pour les projets de constructions publiques qui ont été reportés, alors que les assainissements énergétiques auront un effet quelque peu retardé sur la demande. Une contribution de la Confédération de 10 à 15 pour cent devrait constituer pour les collectivités publiques une incitation à adopter le comportement anticyclique voulu, dès lors qu'un tel comportement exige un effort financier considérable (en 1976, env. 75% de l'aide fédérale a été octroyée à des communes pour de petits projets de construction). Ce ne sont pas tant les procédures d'autorisation qui provoquent des retards dans la construction, mais bien plus les nombreuses oppositions de privés. A preuve, on n'a jamais autant construit que ces dernières années. Il faut relancer les secteurs qui offrent les meilleures perspectives de création d'emplois. RAIL 2000 et les NLFA ne commenceront que pendant la phase de planification et n'auront pas d'effet sur l'emploi en 1993 et 1994.

La minorité, elle, est également d'avis que la récession est due, à parts à peu près égales, à des faiblesses structurelles et au cycle conjoncturel. Elle est cependant sceptique quant à l'effet anticyclique des mesures visées. A son avis, le programme d'emploi se fonde sur un grand nombre d'affirmations incertaines; les assainissements énergétiques présentent un mauvais rapport entre la charge administrative et l'effet qu'ils produisent; les entreprises spécialisées dans les assainissements ne connaissent pas de problèmes de chômage; en revanche, les mandats d'assainissement énergétique diminueront puisqu'on attendra que la Confédération les subventionne. La minorité pense qu'il faut simplifier les procédures d'autorisation à tous les niveaux. Certaines communes sont confrontées à des coûts d'exploitation considérables suite à des crédits accordés sur la base de la loi sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne; la Confédération contribuera suffisamment à la relance de l'économie grâce aux projets RAIL 2000 et des NLFA. Par la suite, la CER veut discuter une proposition de motion de la commission demandant, au moyen d'un arrêté fédéral urgent, la suspension de la lex Friedrich.

Le 22 février 1993, la CER-N a approuvé le présent projet d'arrêté par treize voix contre cinq et deux abstentions, et a décidé de proposer au Conseil national de l'accepter sous forme d'initiative de la commission.

### **33      93.401 n Initiative parlementaire concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements (CER-N)**

Les moyens financiers fournis sur la base de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) doivent être augmentés de 50 millions pour 1993 et 1994. Par le biais de la LCAP, des maîtres d'ouvrages privés et publics se voient accorder des fonds pour l'abaissement de base et pour l'abaissement supplémentaire, ainsi que des réductions de taux d'intérêt pour la rénovation d'immeubles anciens. Ce soutien profite surtout à ceux qui sont particulièrement touchés par la crise.

La majorité est d'avis qu'il y a pour plusieurs milliards de francs de projets de construction qui ont dû être reportés, faute de moyens financiers. Alors qu'il

faudrait construire 45 000 nouveaux appartements chaque année, on n'en bâtit depuis 1991 que 30 000. Ce manque accroît la pénurie de logements. L'octroi d'un montant raisonnable peut avoir un effet très positif. Tous les maîtres d'ouvrages, privés et d'utilité publique, peuvent profiter de ces fonds. Il faudrait surtout réduire les loyers de départ.

La minorité doute que le recul soit plus important dans la construction de logements que dans la construction industrielle, mais reconnaît que la contraction est plus nette au niveau des maisons unifamiliales qu'en ce qui concerne les immeubles collectifs.

Le 22 février 1993, la CER-N a approuvé le présent projet d'arrêté par quinze voix contre cinq et une abstention, et a décidé de proposer au Conseil national de l'accepter sous forme d'initiative de la commission.

#### **4            Commentaire des différents articles**

#### **41            93.400 n Initiative parlementaire concernant l'octroi de contributions visant à encourager les investissements publics**

##### *Article premier*

Les contributions de la Confédération doivent servir à encourager les constructions publiques en prenant égard dans une mesure appropriée aux différences régionales. Cela peut être fait par l'attribution de contingents cantonaux prenant en compte des critères économiques comme par exemple les différences entre les taux de chômage. Afin de promouvoir la qualité énergétique des bâtiments, les projets de constructions doivent remplir les exigences de l'ordonnance type de la Confédération pour obtenir le taux de subventionnement supérieur.

##### *Article 2*

L'aide fédérale peut être accordée pour la construction et la rénovation d'ouvrages de génie civil et de bâtiments. Les travaux de rénovation à forte densité de travail sont prioritaires par rapport aux nouvelles constructions. Cela suppose toutefois que les projets en question soient déjà en tiroir. L'expérience démontre que l'on reporte plutôt la réalisation de projets de nouvelles constructions que celle de rénovations. Les installations d'exploitation active d'énergies renouvelables concernent l'énergie solaire (production solaire d'eau chaude, photovoltaïque), l'énergie hydraulique (mini-centrales), la géothermie à moyenne profondeur, la chaleur ambiante (pompes à chaleur), l'énergie éolienne, la biomasse (énergie du bois, biomasse, déchets et résidus biologiques). Les mesures d'exploitation passive de l'énergie solaire ne font pas partie des installations d'exploitation des énergies renouvelables au sens de l'arrêté. Elle peuvent toutefois être utilisées de manière adéquate dans des projets au sens de l'article 4, lettre g.

Pour s'assurer que les moyens fédéraux engagés favorisent l'emploi dans toute la mesure possible, on ne prendra en considération que des projets à réaliser en sus du budget ordinaire 1993 (les projets dont la réalisation a été décidée avant le 1<sup>er</sup> janvier 1993 ne sont pas supposés avoir été ajoutés ou avancés). Selon l'article

4, lettre f, le projet ne doit pas encore être en voie d'exécution lors de la présentation de la demande. Cela doit réduire l'effet d'entraînement. Pour garantir une mise en chantier rapide des projets, l'arrêté prévoit à son article 4, lettre b, que les projets subventionnés doivent être réalisés d'ici à la fin de 1994. Cela pourrait toutefois avoir pour conséquence d'exclure le subventionnement de projets de plus longue durée. D'autre part, il est souhaitable d'accélérer la réalisation des étapes de tels projets de plus grande envergure. C'est pourquoi le 4<sup>e</sup> alinéa prévoit d'assimiler au sens de l'arrêté les différentes étapes à des projets distincts.

### *Article 3*

La réalisation peut être confiée à des associations ciblées, à des établissements et fondations et à d'autres organismes chargés de tâches publiques. Ceux-ci disposent en partie d'un potentiel d'investissement considérable. Exemples: transports publics, bourgeoisie, écoles, églises, centres communaux, épuration des eaux, élimination des déchets, etc. Pour autant que les tâches déléguées par les collectivités publiques à des organisations ou entreprises sans but lucratif soient d'utilité régionale ou communale, l'aide fédérale peut être accordée.

### *Article 4*

Cette disposition décrit les conditions liées à l'octroi de l'aide fédérale. Elles doivent être remplies de manière cumulative (a à d, plus g, ou h, ou i). L'aide fédérale n'est accordée que si la Confédération ne peut pas octroyer de soutien financier au projet en vertu d'autres actes législatifs (let. a). L'important est alors le fait qu'il existe une autre possibilité de subventionnement. Sont exceptées de cette réserve les mesures d'encouragement basées sur l'AF pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, à savoir l'information et les conseils, la formation et le perfectionnement, la recherche et le développement, la promotion de l'exploitation de la chaleur résiduelle et l'encouragement de l'utilisation des énergies renouvelables. Il importe par ailleurs que l'aide fédérale atteigne son but de politique conjoncturelle par une réalisation rapide des investissements. C'est pourquoi les projets doivent être menés à terme d'ici à la fin de 1994 (let. b).

La limitation par le bas des coûts par projet a pour objectif d'éviter l'octroi de subventions sans portée conséquente pour faciliter l'application (let. c).

La participation propre minimale des bénéficiaires de l'aide fédérale doit garantir que les projets de construction subventionnés correspondent à un besoin réel. Cela empêche d'autre part le subventionnement à raison de plus de 80 pour cent (let. d).

Dans le domaine de la chaleur et de la consommation d'électricité, les bâtiments doivent répondre aux exigences cantonales minimales individuelles et de systèmes (contrôle par le canton concerné). Si les exigences de l'ordonnance type de la Confédération sont remplies, le taux de contribution supérieur peut être appliqué (let. g).

Les installations d'utilisation d'énergies renouvelables doivent atteindre un coefficient d'exploitation annuel minimal calculé. Ne seront soutenues que des composantes agréées par un organe officiel. Des résultats d'examens existent pour les

collecteurs d'eau chaude et les installations photovoltaïques. Les coefficients annuels d'utilisation minimaux sont prescrits par l'ordonnance (let. h).

Les installations de couplage chaleur-puissance doivent avoir une prestation électrique de plus de 100 kW, une part de courant d'au moins un tiers fournie par la pompe à chaleur dans le même réseau à basse tension et une durée de marche annuelle minimale calculée de 4000 heures et adaptable aux besoins de chaleur. Cela garantit une production d'électricité maximale et écologique par rapport aux installations conventionnelles modernes (let. i).

#### *Article 5*

Si les 250 millions de francs prévus sont entièrement sollicités, cela peut déclencher un volume de constructions d'entre 1,25 (tous les projets à 20%) et 1,7 milliards de francs (tous les projets à 15%). La somme atteindrait ou dépasserait plutôt le chiffre supérieur, vu que, selon la limite supérieure de 700 000 francs fixée par l'article 6, le taux de subventionnement est inférieur à 20 (15) pour cent pour les projets dépassant 3,5 (4,7) millions de francs. Il n'est cependant pas encore possible de savoir si, et dans quelle mesure, les cantons et communes feront usage de la possibilité offerte. Le volume de constructions des cantons et communes s'est élevé en 1991 à 13,3 milliards de francs.

En raison de la courte durée de validité de l'arrêté fédéral et de l'intention d'approuver en 1993 déjà la majeure partie des projets, il est prévu de faire appel à des bureaux privés pour examiner les exigences énergétiques relevées.

#### *Article 6*

Les contributions de la Confédération prévues sont:

- 15 pour cent – génie civil (nouvelles constructions et rénovations)
  - bâtiments répondant aux exigences cantonales (nouvelles constructions et rénovations);
- 20 pour cent – bâtiments remplissant les exigences de l'ordonnance type
  - installations d'utilisation des énergies renouvelables
  - installations de couplage chaleur-puissance.

Les bâtiments remplissant les conditions relevées bénéficient du taux supérieur pour l'ensemble des frais imputables au projet. Pour les installations d'utilisation des énergies renouvelables et de couplage chaleur-puissance, le taux supérieur n'est accordé que partiellement (y compris l'adaptation au réseau de distribution). D'autres investissements imputables sont soutenus au taux normal.

La contribution de la Confédération ne doit pas dépasser 700 000 francs par projet. Cela correspond à un projet de construction entre 3,5 et 4,7 millions de francs. Cette limitation, qui n'exclut pas le soutien à des projets plus grands, vise à favoriser la réalisation de petits projets.

#### *Article 8*

Cet arrêté ne peut atteindre son but que si une exécution simple et rapide est assurée. C'est pourquoi les demandes doivent être présentées à l'autorité cantonale, qui les transmettra dans les plus brefs délais à l'autorité fédérale com-

pétente. Les cantons sont les plus à même de juger s'il y a lieu de donner suite aux demandes en tenant compte notamment des particularités locales ou régionales. Par ailleurs, la procédure est soumise aux prescriptions de la loi fédérale sur les subventions<sup>1)</sup>.

### *Article 9*

L'octroi de l'aide fédérale a lieu sur la base des devis présentés. La somme de l'aide fédérale est fixée après l'achèvement des travaux et la présentation du décompte final. Elle ne peut pas dépasser le montant accordé.

## **42        93.401 n   Initiative parlementaire concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements**

### *Article premier*   Principe

Le prêt de la Confédération qu'il est prévu d'octroyer est destiné à promouvoir l'emploi dans la construction de logements. En dépit de la régression accusée par la conjoncture, le manque de logements à prix avantageux persiste. La dépression qui sévit dans l'industrie du bâtiment n'aggrave pas seulement le chômage, mais renforce encore davantage la pénurie de logements. Les taux de l'intérêt hypothécaire diminuent de nouveau. Toutefois les nouveaux logements offerts sur le marché demeurent trop onéreux pour de nombreux ménages disposant de faibles revenus. Face à la détérioration de la situation sur le marché du logement, la Confédération a réagi par une extension considérable de l'aide fédérale accordée en vertu de la loi du 4 octobre 1974 (RS 843) encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Actuellement, un tiers environ des nouveaux logements sont financés avec l'aide de la Confédération. Toutefois, des mesures supplémentaires en faveur de la construction et de la rénovation de logements locatifs deviennent urgentes.

### *Article 2*   Mesures

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique et, à la différence de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), également des particuliers occupant leur logement en propre, recevront un prêt correspondant à 10 pour cent des frais d'investissement pour chaque objet. L'intérêt sera fixé en général à 3 pour cent durant cinq années, puis le taux sera redéterminé. Le remboursement débutera après cinq ans pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique et dix ans pour les particuliers. La durée du prêt s'étend sur quinze ans au maximum.

### *Article 3*   Conditions requises

Le prêt est destiné à encourager la construction de nouveaux bâtiments ou des rénovations, lesquelles devront répondre aux dispositions fixées dans la loi encourageant la construction et l'accession qui concerne la qualité, la technique et les coûts.

<sup>1)</sup> Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières (RO 1991 857).

Les moyens engagés dans le cadre de l'arrêté fédéral devront attribuer à relancer l'emploi dans les plus brefs délais. C'est pourquoi la réalisation de projets de construction devra débuter dans les 6 mois.

#### *Article 4 Moyens financiers*

Un crédit de paiement de 50 millions de francs sera accordé pour la réalisation de ces mesures. La rétribution du personnel supplémentaire nécessaire à l'Office fédéral du logement s'effectuera également sous cette rubrique de crédit.

#### *Article 5 Exécution*

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de cet arrêté. Il édicte, le cas échéant, les dispositions d'exécution nécessaires en vue de compléter la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP).

Etant donné que ces 50 millions de francs constituent une somme relativement modeste, il est indispensable d'organiser le traitement des demandes, ainsi que la gestion et le contrôle des prêts de la manière la plus efficace possible. Depuis des décennies, la Confédération travaille en étroite collaboration avec les maîtres d'ouvrage et les organisations de la construction d'ouvrages d'utilité publique. C'est pourquoi on doit permettre, dans la plus large mesure possible, de déléguer cette tâche relative aux logements locatifs à l'administration de leur fonds. Les coopératives de cautionnements hypothécaires pourraient être compétentes en matière d'objets en propriété.

#### *Article 6 Dispositions finales*

Le présent arrêté fédéral sera de portée générale, conformément au droit d'urgence intraconstitutionnel (art. 89<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> al., cst.) et déclaré urgent. Il entrera en vigueur le jour suivant son adoption.

35866

*Le Conseil fédéral a pris connaissance de ce rapport le 1<sup>er</sup> mars 1993.*

**Initiative parlementaire concernant l'octroi de contributions visant à encourager les investissements publics (CER-N) 93.401 Initiative parlementaire concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la constr...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.400
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.05.1993
Date	
Data	
Seite	1463-1481
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 340

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.