

La mise en œuvre d'une politique du logement

**Pour une approche globale
et évaluative des politiques publiques**

*Michel Bassand, Gérard Chevalier & Erwin Zimmermann
Institut de recherche sur l'environnement construit
Avenue de l'Eglise-Anglaise 14
1006 Lausanne, Suisse*

*Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire
Avenue de l'Eglise-Anglaise 14
1006 Lausanne, Suisse*

Résumé

Cet article a une double ambition : analyser la mise en œuvre et la formulation d'une politique publique et dégager une méthodologie pour évaluer ce type d'action. A partir d'une politique fédérale d'incitation à la construction de logements sociaux, les auteurs démontrent que l'évaluation d'une politique publique passe nécessairement par une conceptualisation aussi globale que possible, ce qui signifie que soient pris en compte au moins : (1) les moyens, les objectifs et les finalités de la politique; (2) les phases de formulation, de décision, de mise en œuvre, les effets et les impacts; (3) les transformations de l'environnement sociétal de la politique; (4) les acteurs qui interviennent à ces différents moments.

L'analyse démontre en outre que l'efficacité de cette politique d'incitation dépend surtout de la cohérence et de la pertinence de sa formulation en termes de moyens, objectifs et finalités.

Summary

The twofold purpose of this article is to analyze the implementation of public policy and to define a methodology for evaluating it. Beginning with an overview of the Swiss federal policy for public housing, the authors show that the evaluation of public policy must include a conceptualization of it at a very general level. This means that at least the following factors should be taken into account : (1) the users, the objectives and the results of the policy ; (2) the phases of elaboration, decision and implementation, their effects and impacts; (3) the transformations of the political and social environment of policy making; (4) the actors that intervene during these different stages.

The analysis shows that the efficiency of the policy for public housing depends on the coherence and relevance of its formulation in terms of means, objectives and goals.

1. La problématique¹

Depuis de nombreuses années, les Etats des sociétés occidentales interviennent de manière toujours plus systématique dans des domaines aussi divers que l'économie, l'habitat, l'environnement, les transports, la santé, la culture, les questions sociales. De l'avis de nombreux observateurs, ces actions ont provoqué des résultats discutables; ils reconnaissent que la plupart d'entre elles étaient indispensables. La déception vient du fait notamment que le coût de l'action des pouvoirs publics dépasse presque toujours les normes budgétaires, qu'elle dure plus longtemps que prévus, qu'elle entraîne des effets inattendus, d'aucuns diront pervers, impliquant de nouvelles actions, longues et coûteuses, qu'elle est aussi parfois parfaitement inefficace. Ces faits ont suscité un vaste débat. Ils ont stimulé un nombre important de chercheurs (économistes, politologues et sociologues) à tenter de comprendre et d'expliquer les échecs ou les succès de ces politiques publiques.

En considérant les travaux publiés, nous nous trouvons devant un nombre important de résultats de recherche intéressants, mais qui à nos yeux pèchent par leur fragmentation. Certains étudient en détail la manière dont la politique a été formulée, d'autres analysent le processus de décision, d'autres s'attachent à évaluer l'impact de la politique, dernièrement encore, des efforts considérables ont été consacrés à la mise en œuvre des politiques publiques². C'est dans ce dernier courant de recherche que nous nous inscrivons sans nous y enfermer exclusivement (Hargrove, 1975). En effet, nous pensons que l'évaluation de l'efficacité d'une politique publique (ou en d'autres termes la détermination de ce qui contribue à son échec ou à son succès) implique nécessairement que la politique soit comprise dans son ensemble. En d'autres termes, une politique publique est

¹ Cet article est un résumé d'une recherche sur *la dynamique de la mise en œuvre des politiques publiques: la politique des routes nationales et la politique du logement*. Elle est menée dans le cadre de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, avec l'Institut de recherche sur l'environnement construit de l'EPFL, le Département de science de l'Université de Genève et la Chaire de planification de l'EPFL. L'équipe de recherche est composée de M. Bassand (sociologue, directeur de la recherche), T. Burnier (sociologue), G. Chevalier (urbaniste), P. Meyer (politologue), F.-L. Perret (ingénieur), R. Stüssi (aménagiste), P. Urio (politologue), L. Veuve (urbaniste), E. Zimmermann (sociologue). Ont participé en tant qu'experts à nos travaux R. Currat (urbaniste), L. Bridel (géographe), J.-P. Fragnière (sociologue) et P. Moor (juriste). Cette recherche est financée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique dans le cadre du Programme national de recherche No 6 "Les processus de décision dans la démocratie suisse". Le présent article ne concerne que la première phase de cette recherche qui analyse principalement le processus de la mise en œuvre. Une deuxième phase de recherche sur les acteurs de la mise en œuvre est en cours. Une publication d'ensemble de la première phase de recherche est en préparation.

² Nous renvoyons le lecteur à l'article introductif de ce cahier qui précise la problématique qui a été la nôtre pour cette recherche, comme celle de Burnier et Stüssi.

un phénomène social total (Gurvitch, 1958). Cela signifie qu'au moins cinq paramètres soient considérés :

- les acteurs qui ont participé, positivement ou négativement à cette politique;
- la manière dont la politique a été formulée, surtout dans ses finalités, ses objectifs et ses moyens, cela en fonction du problème à résoudre;
- les modalités selon lesquelles elle a été effectivement mise en œuvre;
- les effets et les impacts qu'elle a occasionnés à court, à moyen et à long terme;
- le contexte changeant de la politique, fait, d'une part, d'autres politiques publiques et de leur système politique et, d'autre part, de la société en transformation. L'un et l'autre impliquent des acteurs sociaux, économiques et politiques externes à la politique considérée, qui peuvent avoir une incidence considérable sur l'échec ou le succès de cette politique.

Une politique publique doit être conçue comme un système d'actions avec une dynamique interne et des déterminants externes : l'efficacité de la politique résulte des deux.

Sans oublier ces divers aspects constitutifs d'une politique publique nous mettrons par la suite l'accent sur sa mise en œuvre et sur sa formulation.

Par mise en œuvre, nous entendons le processus qui suit la décision d'une institution politique, jusqu'à ce que cette décision produise des effets qui peuvent être évalués en fonction des objectifs et des finalités de la décision. Les modalités de la mise en œuvre peuvent jouer un rôle d'une importance capitale par rapport à l'efficacité de cette politique. Nous formulons trois hypothèses générales quant à l'importance de la mise en œuvre par rapport à la dynamique d'une politique publique. Elles s'inspirent notamment des travaux de Pressmann et Wildavsky (1973), de Bardach (1977), et de Mayntz (1980).

1.1. Hypothèse de la non-mise en œuvre

La décision politique prise, elle n'est pas mise en œuvre en partie ou en totalité. Comme on parle en sociologie politique de non-décision, nous parlons ici de non-mise en œuvre (Lukes, 1974).

1.2. Hypothèse du détournement ou de la rectification

Il y a détournement lorsque la décision politique est effectivement mise en œuvre, mais les acteurs qui président à ce processus, en raison d'un pouvoir discrétionnaire plus ou moins grand, en transforment le contenu. En d'autres termes, la mise en œuvre est l'occasion de faire passer ce qui n'a pas été admis lors des phases pré-décisionnelle et décisionnelle. Inversement, il y a rectification lorsque les acteurs de la mise en œuvre adaptent les moyens, les objectifs et les finalités à des contextes et

à des rapports sociaux nouveaux, pour respecter l'esprit de la décision politique.

1.3. Hypothèse de l'inertie administrative

La mise en œuvre d'une décision politique fait nécessairement appel à des administrations publiques. Elles mettent effectivement en œuvre la décision, mais selon leur degré de bureaucratisation, leur action a une efficacité relative.

La formulation d'une politique publique se déroule dans ses phases prédécisionnelle et décisionnelle. A ce sujet, nous mettons l'accent sur les finalités et les objectifs de la politique publique et sur les moyens pour réaliser les uns et les autres, cela évidemment par rapport au problème que la politique veut résoudre.

Nous formulons une question et une hypothèse particulière quant à l'importance de la formulation d'une politique publique par rapport à son efficacité.

1.3.1. Question sur la pertinence

Dans quelle mesure finalités, objectifs et moyens élaborés sont pertinents pour résoudre le problème ?

1.3.2. Hypothèse de la cohérence

Si les finalités, objectifs et moyens ne sont pas cohérents entre eux, ils pourront difficilement contribuer à résoudre le problème.

Nous confronterons cette problématique à la politique fédérale suisse du logement et plus particulièrement à la Loi fédérale de 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements sociaux (par la suite nous désignerons cette loi par le sigle LF de 1965). C'est par rapport à cette loi que nous testerons nos hypothèses sur la formulation d'une politique publique et sur sa mise en œuvre.

Dans un premier temps, nous esquisserons les principaux aspects de la politique fédérale du logement ainsi que son contexte socio-économique. L'une et l'autre nous permettront de comprendre les principales caractéristiques de la LF de 1965 que nous décrirons dans le paragraphe suivant ainsi que sa mise en œuvre aux niveaux fédéral et cantonal. Dans un troisième paragraphe nous étudierons quelques aspects de la mise en œuvre de la LF de 1965 dans le canton de Vaud. Ces trois types d'analyses nous permettront de dégager, d'une part, quelles sont les hypothèses les plus explicatives et, d'autre part, dans quelle mesure notre plaidoyer pour une approche globale des politiques publiques est bien fondé.

2. Le contexte et les acteurs de la politique fédérale du logement

2.1. Transformations socio-économiques et crise du logement

La crise du logement résulte d'un déséquilibre entre offre et demande de logements (Bassand & Fragnière, 1978). De la fin de la Deuxième guerre

mondiale aux années 1973, la Suisse connaît une sérieuse pénurie de logements; elle touche surtout les catégories les moins privilégiées de la population. Pourtant, pendant cette période, la Suisse profite d'une croissance économique exceptionnelle, mais elle se grève de problèmes, comme notamment : une inflation forte et menaçante; une augmentation de la population étrangère, nécessaire à cette croissance, mais insupportable pour une partie importante des Suisses; un environnement gravement atteint; différentes formes d'inégalités sociales.

Bref, la croissance économique n'est pas sans effets pervers; un des plus épineux a été la pénurie de logements, particulièrement aiguë dans les régions urbaines. Cette crise s'explique d'abord par l'amplification de la demande de logements due principalement à la croissance démographique, aux transformations des modes de vie et des structures familiales. L'insuffisance de l'offre de logements est une autre cause majeure, même si pendant cette période un nombre considérable de logements a été construit. Les raisons de l'insuffisance de l'offre sont le sous-dimensionnement de l'économie de la construction; la rareté des terrains (réelle ou créée dans un seul but de spéculer); la restriction par certaines conjonctures des capitaux pour le logement, alors que pour d'autres branches économiques ils sont abondants; le peu d'intérêt que certains acteurs du processus immobilier manifestent pour construire des logements correspondants à la demande craignant même de voir la crise du logement se résorber; la destruction de logements dans les centres urbains en raison de l'extension du secteur tertiaire, de la diminution de la rentabilité des logements anciens et de toute sorte d'opérations d'urbanisme.

2.2. *La politique fédérale du logement*

Cette situation problématique explique le fait que les autorités fédérales interviennent dans la question du logement, cela en dépit de l'opposition des acteurs du processus immobilier et des milieux fédéralistes. En effet, le logement est, en premier chef et traditionnellement, l'affaire des cantons et des communes d'une part, et d'autre part, celle de l'économie privée. Faisons un rapide historique de cette intervention fédérale où nous distinguons quatre phases (Bassand *et al.*, 1978).

2.2.1 Première phase (1935-1952)

La crise économique, puis le régime des pleins pouvoirs du Conseil fédéral en temps de guerre ont nécessité la mise en place d'un contrôle des prix et donc des loyers. Celui-ci est accompagné de mesures protégeant les locataires contre les résiliations injustifiées. A la perspective de la fin de la guerre, le Conseil fédéral, constatant une augmentation démographique, prévoyant du chômage (ou une situation de crise comme à la fin de la Première guerre mondiale), désirant soutenir l'industrie de la construction et répondre aux demandes de logements bon marché, lance trois campagnes de construction de logements sociaux. Elles sont couronnées de succès et très efficaces.

2.2.2 Deuxième phase (1952-1964)

Les pleins pouvoirs du Conseil fédéral cessent à la fin de 1952. La crise économique prévue après la guerre ne s'est pas produite. L'appareil de production de la Suisse, resté intact pendant la guerre, redémarre intensivement pour faire face à la demande nationale et étrangère. Les milieux patronaux et immobiliers s'opposent à la continuation des campagnes fédérales pour la construction de logements sociaux. Leur action aboutit à l'arrêt de la politique fédérale d'encouragement à la construction de logement sociaux. Le problème des prix, donc des loyers, reste cependant à l'ordre du jour. L'évolution démographique et les changements sociaux, économiques et culturels provoquent une forte demande de logements. L'écart considérable entre les loyers des logements d'avant 1947 et ceux des logements nouveaux ne permet pas une libéralisation complète des prix. Avec l'accord des milieux patronaux, commence, dès 1953, un régime d'exception basé sur les additifs constitutionnels permettant pour les immeubles construits avant 1947 le contrôle des loyers et la protection des locataires. En autorisant des hausses générales des loyers sous contrôle, le Conseil fédéral, à l'incitation des acteurs du processus immobilier, espère revenir progressivement à un marché libre.

Cet espoir se révèle irréalisable au milieu des années 1950; les types de logements produits ne correspondent pas à la demande. L'escalade des loyers des logements d'après 1947 se poursuit. Parallèlement au contrôle des loyers, les autorités lancent en 1958 une politique de construction de logements sociaux basée sur l'article constitutionnel concernant la protection de la famille. Cette action est un échec. Elle se heurte directement au développement régional inégal : les conditions posées à l'aide fédérale ne permettent pas de faire bénéficier les centres urbains de cette aide. Or, c'est dans les centres urbains que la crise du logement se fait surtout sentir. Le développement régional inégal restera par la suite une des difficultés majeures de la politique fédérale de construction de logements sociaux.

2.2.3. Troisième phase (1965-1972)

Au début de cette phase la crise du logement est à son comble. Dans toutes les grandes villes les milieux populaires revendiquent plus de logements et demandent que le droit au logement soit inscrit dans la Constitution. En réponse à ces revendications, les autorités fédérales mettent sur pied un programme coordonné de démobilisation du contrôle des loyers et une nouvelle politique d'aide à la construction de logements sociaux (la LF de 1965). C'est le résultat de compromis élaborés entre les divers partenaires concernés par la question.

Notons que c'est la Loi fédérale d'aide à la construction de logements sociaux (1965) qui permettra au Conseil fédéral d'élaborer une conception globale du logement et une politique d'aménagement du territoire. Lors de cette troisième phase, le volume de la construction de logements et l'indice des logements vacants sont en baisse.

Les subventions fédérales pour la construction de logements sociaux, prévues dans la LF de 1965, sont peu utilisées durant cette période. En

1970, en revanche, elles sont complétées par une aide à l'équipement des zones de construction et par conséquent plus sollicitées. A la fin de cette période, le volume de la construction de logements et l'indice des logements vacants ont une nette tendance à la hausse.

2.2.4 Quatrième phase (1973 à nos jours)

La conception globale de la politique du logement, à l'étude depuis 1965, est concrétisée par deux articles constitutionnels : la politique du logement devient une tâche permanente de la Confédération (art. 34 sexies); la Confédération peut édicter des prescriptions concernant la déclaration de force obligatoire des baux-types élaborés en commun par les associations de bailleurs et de locataires (art. 34 septies). Par ce même article, elle peut imposer des prescriptions concernant la protection des locataires dans les régions où sévit une pénurie de logements. Dès lors, des instruments juridiques complets sont disponibles pour intervenir dans le domaine du logement.

2.3. *Moyens, objectifs et finalités de la politique fédérale du logement*

Ce bref historique fait apparaître qu'il n'y a pas une seule politique fédérale du logement, mais une pluralité. En effet, comme nous venons de le voir, depuis les années 1930 se sont développés toute une série d'actions, de décisions, de lois, d'arrêtés, de règlements, ayant une durée plus ou moins longue et une logique plus ou moins autonome, résultant d'un système d'acteurs divers. Cette hétérogénéité est particulièrement évidente dans les termes de finalités d'objectifs et de moyens. Précisons ce que nous entendons par là.

Nous pouvons distinguer dans les quarante années de politique fédérale au moins trois types de *finalités* : économique, sociale et politique.

D'abord, la finalité de régulation économique, qui a au moins trois aspects. Dans certains cas la finalité économique de la politique du logement est de freiner l'augmentation des loyers : étant donné qu'elle se répercute inévitablement sur les salaires, elle provoque des revendications salariales qui contribuent par contre-coup à réduire la compétitivité internationale de l'économie suisse. Dans d'autres cas, cette finalité signifie relancer l'économie nationale ("quand le bâtiment va, tout va !"). Ou encore, paradoxalement, la politique fédérale du logement a été sollicitée (ou tolérée) en vue de rétablir un marché libre du logement, car dit-on, lui seul peut réellement satisfaire la demande.

La politique du logement a aussi une finalité sociale : le logement étant considéré comme un bien essentiel, il faut que les catégories sociales les moins favorisées de la population puissent y accéder décemment. C'est une question de justice sociale.

La finalité politique découle de la précédente. Si les aspirations en matière de logement des divers groupes ne sont pas satisfaites, des conflits sociaux risquent de se développer et d'être exploités à des fins électora-

listes; ces développements, de fil en aiguille, peuvent mener à une remise en question du *statu quo* politique.

Les *objectifs* de la politique du logement sont plus concrets: soit aider la construction de logements sociaux, soit contrôler ou surveiller les loyers, soit encore protéger les locataires contre divers abus.

Quant aux *moyens*, ils ont engendré deux grands types de politiques. D'une part, la politique réglementaire du logement, elle s'est concrétisée sous les noms de politique de protection des locataires, de contrôle des loyers et de surveillance des loyers. D'autre part, la politique "distributive" du logement qui consiste à aider financièrement des acteurs privés ou publics à produire le type de logements faisant défaut. Cette aide peut, ou bien agir sur le processus immobilier en subventionnant des mesures d'aménagement du territoire ou de rationalisation de la construction, ou bien elle prend en charge certains coûts inhérents au processus immobilier. Dans ce dernier cas, nous parlons de politique d'incitation, car elle stimule des acteurs économiques, généralement privés, en les intéressant financièrement, à produire le type de logements qui fait défaut et qui, sans cette aide, ne serait pas construit. La Loi fédérale d'encouragement à la construction de logements sociaux de 1965, dont nous allons étudier la mise en œuvre, appartient à ce type de politique.

Notre historique fait en outre apparaître que la politique fédérale du logement est imbriquée dans de nombreuses autres politiques fédérales: politique financière, politique conjoncturelle, politique de la famille, politique de l'aménagement du territoire. Ces autres politiques jouent souvent un rôle très important, soit pour faire obstacle, soit pour faciliter la résolution de la question du logement et de la politique du logement elle-même.

2.4 *Le système des acteurs de la politique du logement*

La production de logement et les politiques publiques inhérentes résultent d'un système très complexe d'acteurs. Nous divisons ce système d'acteurs en trois grandes catégories.

Pour la fraction moderniste de la classe dirigeante, la concentration urbaine est source d'économie et d'efficacité, à condition que la main-d'œuvre qu'elle utilise dispose, notamment, de logement en nombre suffisant. Si cette condition n'est pas remplie, si, en d'autres termes, il y a pénurie de logements, les loyers augmenteront et cette hausse se traduira en revendications salariales. Or, la hausse des salaires est un élément préjudiciable à la capacité concurrentielle internationale de l'économie suisse. Par conséquent, pour cet acteur, lorsque la crise de logement est trop forte, il faut que les pouvoirs publics interviennent.

Les acteurs du processus immobilier ont des intérêts différents: pour eux la pénurie de logements est source de profit. De leur point de vue, le rétablissement d'un marché libre du logement est la situation idéale qui leur permettra d'être pleinement efficace et donner satisfaction à tout le monde.

Quant aux usagers-consommateurs, ils revendiquent un logement bon marché et de qualité. Pour réaliser cet objectif, ils demandent l'intervention des pouvoirs publics, et revendiquent à des degrés divers le pouvoir de participer à la conception et à la gestion de leur environnement construit.

Ainsi l'enjeu de l'urbanisation et du processus immobilier varie radicalement selon la position que l'acteur occupe dans la structure sociale.

3. La Loi fédérale de 1965

3.1 *Conception d'ensemble*

Selon la Loi fédérale de 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements sociaux, l'aide fédérale peut être ou bien indirecte (par le financement d'études sur les possibilités de rationalisation et d'accroissement de la productivité dans le domaine de la construction de logements) ou bien directe, par trois modalités :

- la diminution des loyers pour 5000 logement sociaux par an. Ceci se fait par des apports annuels à l'intérêt du capital engagé. La somme globale prévue à cet effet est de 530 millions de francs (ce chiffre étant celui de 1973);

- des cautionnements de capitaux empruntés pour la construction de logements sociaux, la somme maximale dont la Confédération peut se porter garante étant d'un milliard de francs;

- l'obtention de capitaux : la Confédération peut prêter jusqu'à concurrence de 600 millions de francs lors d'un resserrement du marché des capitaux.

L'aide de la Confédération n'est accordée que si le canton fournit une prestation au moins égale à celle de la Confédération. Ces mesures s'inscrivent dans le prolongement des Arrêtés fédéraux concernant l'encouragement à la construction de logements sociaux du 31 janvier 1958, du 23 mars 1962, du 27 septembre 1963 et du 2 octobre 1964. Les quatre Ordonnances d'exécution du 22 février 1966 et l'Ordonnance du 14 septembre 1970 fixent la procédure, les conditions et les formes de l'aide. La Loi fédérale de 1965 a été prorogée et modifiée par des Arrêtés fédéraux le 10 mars 1970 et le 21 mars 1973. Elle est restée en vigueur jusqu'au 31 décembre 1974. Comme solution de transition à la nouvelle Loi fédérale de 1974, il est convenu que l'aide fédérale sous la LF de 1965 pouvait être sollicitée jusqu'au 31 décembre 1976.

Nous avons donc affaire à une politique d'incitation en deux temps s'adressant aux collectivités publiques cantonales et communales, et à l'économie privée.

3.1.1. L'incitation des collectivités publiques : étant donné que le logement est avant tout du ressort des cantons, la mise en œuvre effective de la LF de 1965 dépend de la mise sur pied d'une loi cantonale d'application et surtout de la mise à disposition par les collectivités publiques cantonales

et communales de moyens financiers au moins équivalents à ceux de la Confédération.

3.1.2. L'incitation de l'économie privée : étant donné qu'en Suisse la construction de logements est avant tout l'affaire de l'économie privée, il est inconcevable que les pouvoirs publics construisent eux-mêmes; leur rôle doit se borner à mettre en place des conditions stimulant les acteurs de l'économie privée à produire des logements sociaux.

Ainsi, le succès d'une politique d'incitation de ce type dépend des mesures capables d'intéresser les acteurs de sa mise en œuvre. Une telle politique ne dispose pas de moyens de coercition, son succès réside dans la motivation des acteurs qui la mettent en œuvre. Plus que pour tout autre type de politique, l'analyse de la mise en œuvre d'une politique d'incitation ne peut pas être dissociée de celle de sa formulation.

3.2 Formulation de la LF de 1965

Au début des années soixante est née la Commission fédérale pour la construction de logements (désormais CFCL); elle a pour mission principale de dégager les conditions favorables à la suppression de la crise du logement.

En 1963, dans un rapport au Conseil fédéral, la CFCL préconise que la finalité de l'action des pouvoirs publics en matière de logement soit le retour à un marché du logement libre et équilibré. Pour ce faire, elle propose de lancer trois types de politique publique dont les objectifs sont respectivement : mieux distribuer la demande de logement, stimuler l'offre de logement en supprimant progressivement les mesures de contrôle et de surveillance des loyers, encourager la construction de logements sociaux.

Les travaux de la CFCL constituent un compromis entre les trois principaux acteurs de la politique du logement que nous avons mentionnés précédemment. C'est en fonction de ces résultats qu'est élaborée la loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements sociaux.

La phase décisionnelle proprement dite débute dans les commissions des deux Chambres fédérales. La solidité du compromis politique acquis par la CFCL limite considérablement la marge de manœuvre des commissions parlementaires. Le rapporteur au Conseil National s'exprime très clairement à ce sujet : "De divers côtés, il nous est rappelé que ce projet de loi repose sur un compromis approuvé par toutes les grandes associations de notre pays, après de longs pourparlers. On a fait gentiment remarquer aux membres de la commission qu'ils pouvaient examiner si le cadre était bien placé, mais qu'il ne convenait pas de toucher à l'œuvre proprement dite. On affirme d'un côté que ce projet est le prix qu'il faut payer pour la démobilitation du contrôle des loyers et, d'un autre côté, que l'abandon progressif du contrôle des loyers est le prix qu'il faut payer pour obtenir une large intervention de l'Etat" (minutes du Conseil National, 8.12.1964, p. 627).

Les discussions au Conseil National ont lieu en décembre 1964 et s'étendent sur plusieurs jours. Le Conseil des Etats ne s'occupe de la nouvelle loi fédérale qu'en mars 1965 et se rallie à la plupart des propositions faites par la Chambre basse. Des changements très mineurs sont adoptés.

Lors des débats parlementaires, la principale objection au projet vient des milieux de gauche romands qui jugent le projet insuffisant; il s'agit disent-ils d'une "aspirine donnée à un leucémique" qui restera sans conséquences. Le Conseil fédéral leur répond qu'il est impossible de faire davantage et que la solution de la crise du logement devra être trouvée dans la limitation volontaire de la croissance urbaine.

Certains parlementaires de droite craignent l'émergence d'une politique économique dirigiste nuisible à l'initiative de l'économie privée du bâtiment et demandent des assurances supplémentaires. Enfin, d'autres s'interrogent sur l'efficacité des mesures proposées pour les villes où la crise du logement est intense. Certains conseillers souhaitent une différenciation régionale de la politique fédérale. En vain.

Ce débat parlementaire a eu peu de conséquences; l'adoption de la Loi fédérale eut lieu le 19 mars 1965.

3.3. *Les principaux jalons de la mise en œuvre de la LF de 1965*

La LF de 1965 entre en vigueur le 1er mars 1966 avec deux Ordonnances d'exécution. La participation financière du canton pour obtenir une aide fédérale est un blocage pour bon nombre d'entre eux. Ainsi, à la fin 1966, sur le maximum de 5 000 logements prévus, seuls 1 500 logements (répartis dans 8 cantons) ont bénéficié d'une aide pour diminuer les loyers.

En 1967, la régression de la construction de logements en général s'amplifie et la LF de 1965 n'a que peu d'effet. Six cantons n'ont pas encore de loi d'exécution; dans les cantons de Schaffhouse et d'Argovie, une telle base légale est refusée en votation populaire.

En 1968, l'aide fédérale est un peu plus sollicitée. Pourtant, le nombre de logements vacants est toujours en diminution, ce qui signifie que la crise ne s'atténue pas. Des six cantons qui n'avaient pas de loi d'exécution à fin 1967, seul le canton d'Uri en a élaboré une.

Le Conseil National (en décembre 1969) et le Conseil des Etats (en mars 1970) acceptent la prolongation et la modification de la LF de 1965. La LF de 1965 est une nouvelle fois prorogée et modifiée par l'Arrêté fédéral du 21 mars 1973. Elle reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 1974, mais l'aide fédérale peut être sollicitée jusqu'à fin 1976.

Finalement, à l'exception d'Appenzell Rhodes Intérieures, tous les cantons ont participé — à des degrés variables, il vrai — à la construction de logements sociaux sur la base de la LF de 1965. Du début 1966 à fin 1976 un total de 40 354 logements sociaux ont ainsi pu être réalisés en Suisse; la LF de 1965 prévoyait un maximum de 55 000 logements, l'objectif a donc été réalisé à 73%.

3.4 La mise en œuvre intercantonale de la LF de 1965

L'aide fédérale a été très inégalement sollicitée par les cantons. Le peloton de tête comprend des cantons aussi bien urbains que ruraux, notamment Valais, Tessin, Fribourg, Lucerne, Bâle-Ville et Obwald. Les cantons de Zürich, Genève et Vaud, connus pour leur forte crise du logement, ont utilisé l'aide fédérale nettement au-dessous de la moyenne. Qu'est-ce qui détermine les acteurs concernés par la LF de 1965 à la mettre effectivement en œuvre ? Rappelons que ces acteurs sont prioritairement :

- les cantons dont la contribution financière devait être au moins égale à celle de la Confédération;
- les maîtres d'ouvrage de l'économie privée, qui, pour profiter de l'aide fédérale, devaient accepter un contrôle des loyers pendant la durée de cette assistance.

Une analyse statistique fait apparaître que l'intensité de la crise du logement est le facteur expliquant l'engagement des deux types d'acteurs, mais les effets de la crise ont des conséquences opposées pour les acteurs privés et les acteurs publics (fig. 1).

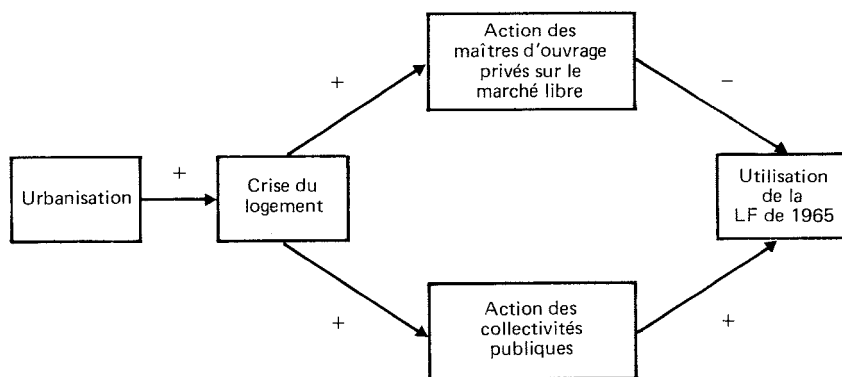


Fig. 1. Une forte crise du logement amène les acteurs privés à se désintéresser de la construction de logements sociaux (–), alors qu'elle incite les collectivités publiques à un engagement plus grand (+). Cette figure résume une analyse statistique multivariée des données relatives aux vingt-cinq cantons suisses.

L'intérêt des acteurs de l'économie privée pour la construction de logements sociaux est d'autant plus faible que le rendement prévisible des constructions en marché libre est supérieur à celui de la construction de logements sociaux et que le risque de non-location est de toute manière presque nul.

L'engagement du secteur public suit une toute autre dynamique : le secteur public est sous contrôle politique. L'engagement des gouvernements cantonaux pour une politique du logement dépend donc largement des pressions politiques, et plus particulièrement de celles qui sont exercées par les partis politiques favorables à une politique sociale du logement.

4. La mise en œuvre de la LF de 1965 dans le Canton de Vaud

4.1 *Les étapes de la mise en œuvre intra-cantonale*

4.1.1. Première étape

Elle comprend l'étude du marché et la constitution de ressources comme notamment le terrain, les fonds propres, la promesse de cautionnement. Ces opérations supposent l'existence ou la création d'une association ainsi que la mobilisation de ressources socio-politiques (appui d'une municipalité, soutien d'un parti, d'une association, accords entre personnalités politiques). Ensuite, ou parallèlement, un bureau d'architecture est mandaté pour mettre en forme le programme en relation avec la politique d'urbanisme de la collectivité publique.

L'Office cantonal du logement (OCL) participe à l'étude du marché. Il demande au requérant d'établir que la situation du marché du logement justifie réellement l'aide financière de l'Etat. Cette étude se résume le plus souvent en une appréciation globale de la situation basée sur des indications fournies par les gestionnaires du logement. C'est lors de cette première étape que se regroupent les personnes, par affinités économiques, politiques et idéologiques. Elles mettent ensemble leurs ressources, échangent leurs informations et forment un projet commun. Les motivations des acteurs sont multiples, elles peuvent être la nécessité de trouver des occasions de travail à son entreprise, le goût du prestige ou du pouvoir dans son groupe, les pressions politiques, la volonté de satisfaire les besoins d'un groupe défavorisé, le souci électoraliste, l'intérêt financier.

L'engagement des autorités communales dans une telle opération peut se limiter à la stricte application des lois et des règlements en vigueur. Mais en général, les communes sont plus actives, elles collaborent à l'étude d'un plan de quartier, à le légaliser, à équiper le terrain pour améliorer les possibilités de construire. Elles mettent parfois aussi à disposition un terrain en droit de superficie, octroient des prêts, promettent le cautionnement, prennent des parts dans la société constituée. Plus les autorités communales sont engagées, plus elles interviennent dans la deuxième étape et dans les rapports entre le maître d'ouvrage et les autorités cantonales.

On peut admettre que la première étape s'achève par l'accord entre les parties sur le projet architectural, sa localisation, son coût estimé, son mode de financement, son premier plan financier. Cependant, dans de nombreux cas, des contacts sont pris avec les autorités cantonales alors que l'étude du projet se poursuit, que les devis sont établis, que les soumissions de travaux aux maîtres-d'état sont lancées. C'est pourquoi nous plaçons la fin de cette phase au moment où la requête préalable est déposée par la commune où sera construit l'immeuble, avec son préavis, à l'Office cantonal du logement. Le dossier est alors complet : nature des facilités que la commune prévoit d'accorder, renseignements sur le requérant, plans détaillés au 1:100 avec description du bâtiment, calcul du volume SIA, plan financier. Les contacts avec l'administration cantonale ont permis de procéder à une première adaptation aux exigences en matière de cons-

truction contenues dans les lois cantonales et fédérales. La durée de cette phase varie entre 8 et 36 mois.

4.1.2 Deuxième étape

Une fois la requête préalable déposée, l'OCL consulte d'autres services administratifs concernés, indique au propriétaire la marche à suivre pour obtenir les crédits hypothécaires.

Les exigences de l'OCL étant satisfaites, le dossier est soumis par la commune à l'enquête publique, conformément à la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et au règlement communal sur les constructions.

La requête définitive est déposée avec un dossier d'information plus complet et plus précis, avec les modifications survenues après l'enquête publique, notamment en ce qui concerne les plans, les coûts, la provenance des capitaux, l'état locatif et le statut juridique des personnes requérantes. Les établissements de crédit doivent à ce moment-là s'engager à fournir les crédits de construction et à consolider l'emprunt en hypothèques. Dans la plupart des cas, à ce stade, l'adjudication des travaux est faite.

Son travail de contrôle exécuté, l'Office cantonal du logement fait un rapport qui prépare la décision du Conseil d'Etat. Après cette dernière le dossier pour la demande de l'aide fédérale est élaboré. Comme les dispositions cantonales sont à la fois plus précises et plus complètes que l'ordonnance fédérale, aucun dossier soumis à l'OFL n'a soulevé de véritable problème : toutes les demandes ont été acceptées par l'Office fédéral du logement. Le temps écoulé entre la demande de l'aide fédérale et la promesse signée est ordinairement de 3 à 8 semaines, le maximum ayant été de 6 mois.

4.1.3 Troisième étape

Elle est consituée par l'exécution des travaux. Elle débute avec la promesse de l'aide fédérale et s'achève avec la consolidation des crédits. Par ailleurs, l'action publique est marquée par un travail de contrôle mené par l'Office cantonal du logement sur l'exécution et l'avancement des travaux, la facturation, les décomptes et autres documents des différents partenaires de la construction. L'OCL est habilité à requérir la production des documents nécessaires à ce contrôle.

La direction et l'exécution des travaux sont entièrement sous la responsabilité des acteurs privés : c'est l'architecte qui est mandaté par le maître d'ouvrage pour la conduite des travaux, comme il l'a été pour établir les plans, les soumissions et pour négocier les contrats avec les entreprises de construction. La durée de cette étape dépend évidemment de l'importance de l'ouvrage, elle a été de 8 à 36 mois.

4.1.4. Quatrième étape

Cette dernière étape commence avec la mise sur le marché des nouveaux logements et avec les tâches de gestion qu'elle implique.

4.2. *Les acteurs de la mise en œuvre intra-cantonale*

Comme nous venons de le voir, la mise en œuvre locale de la LF de 1965 implique une grande diversité d'acteurs publics et privés. Nous allons maintenant nous concentrer sur l'un d'entre eux, particulièrement central : le maître d'ouvrage.

4.2.1. Les maîtres d'ouvrage habituels de la construction de logements n'ont pas construit de logements sociaux sous la LF de 1965, ce sont principalement les communes et les coopératives d'habitation qui s'engagent comme maîtres d'ouvrage.

Grâce à la LF de 1965 il était possible de construire avec peu de fonds propres des logements dont les loyers étaient d'environ un tiers meilleur marché que les logements ne bénéficiant pas de cette aide.

Les acteurs qui ont répondu à l'incitation de la LF de 1965 sont des coopératives d'habitation, des communes et divers types d'acteurs économiques (comme des entreprises de construction qui créent ou maintiennent des emplois dans le bâtiment et des entreprises industrielles ou commerciales qui construisent des logements pour leurs employés). Pour ces acteurs il était intéressant de construire sans engager des fonds propres, qui pouvaient probablement être investis de manière plus profitable.

Les maîtres d'ouvrage habituels (assurances, caisses de pension, investisseurs à long terme, etc.) assurant le gros de la construction d'immeubles locatifs dans le canton de Vaud n'ont pas trouvé intéressante cette forme d'aide publique.

La politique fédérale a donc permis la construction de logements par des maîtres d'ouvrage qui sans cette aide n'auraient pas été en mesure de construire du tout. En cela, la loi fédérale a atteint un de ses objectifs.

En résumé, et tenant compte à la fois du milieu socio-économique où se recrutent les acteurs et du choix de la forme juridique de la société permettant la construction de logements sociaux, trois types de maîtres d'ouvrage ont répondu à l'incitation fédérale :

(1) Les communes qui ont adopté la forme juridique ou bien de la coopérative, ou bien de la fondation de droit privé, ou parfois encore de la société anonyme ;

(2) Les coopératives d'habitation ;

(3) Les sociétés anonymes constituées par divers milieux économiques (immobilier, industrie et commerce).

Par rapport à ces trois types de maître d'ouvrage, la LF de 1965 a été appliquée avec une grande équité. Surtout en ce qui concerne les conditions de financement ; aucun acteurs ne s'est trouvé favorisé ou défavorisé. Il en va de même pour la prise en charge de l'intérêt hypothécaire. En bref, tous les acteurs intéressés par la LF de 1965 ont bénéficié de conditions similaires.

De même les exigences posées par la loi en matière de coût et de types de logements sont respectées par tous les acteurs. Nous n'avons pas décelé de cas déviants.

4.2.2. Le type de maître d'ouvrage détermine la forme, la grandeur des ensembles d'habitation, leur équipement et dans une moindre mesure, le niveau et la stabilité des loyers.

Près de deux tiers des logements sociaux construits dans le canton de Vaud grâce à la LF de 1965 sont des immeubles locatifs isolés et de grandeur moyenne. L'opération immobilière médiane contient 28 logements. La construction des ensembles résidentiels profitant d'une productivité nettement meilleure ne représentent qu'un quart de tous les logements réalisés. Les logements situés dans ces ensembles d'habitation ont comme maître d'ouvrage, à raison de 80%, des communes. Seules les communes et les sociétés anonymes se sont engagées dans ce type de réalisation. Les logements les plus grands et les mieux équipés se situent dans ces ensembles d'habitation.

Des petits logements de grandeur moyenne (1 à 2½ pièces) pour personnes âgées et des logements de grandeur moyenne (3 à 3½ pièces) constituent la majorité des logements sociaux réalisés. Seul un quart des logements peut être considéré comme adapté aux familles nombreuses.

Nous constatons un rapport étroit entre le type d'acteurs et le type d'immeubles. Les ensembles résidentiels, construits par les communes, contiennent non seulement la plus forte proportion de grands logements, mais ils sont également les mieux équipés du point de vue des espaces individuels et collectifs. Quel que soit le type d'immeubles réalisés par les coopératives d'habitation, l'équipement en espaces collectifs a été particulièrement soigné. Les opérations menées par les sociétés anonymes souffrent d'un sous-équipement en espaces individuels et collectifs.

En bref, notre étude permet d'affirmer que les communes et les coopératives d'habitation comme maîtres d'ouvrage se caractérisent par une production de logements plus élaborés et de meilleure qualité.

Le type de maître d'ouvrage se révèle également significatif du niveau et de la stabilité des loyers : les communes ont produit les logements dont les loyers sont les plus élevés et qui augmentent le plus, mais nous avons vu par ailleurs qu'ils sont les mieux équipés et de qualité supérieure. En revanche, les coopératives d'habitation ont réalisé les logements dont les loyers sont les plus bas et qui augmentent le moins.

5. Remarques

De manière générale, la politique fédérale d'encouragement à la construction de logements sociaux de 1965, peut être considérée comme un succès, puisque 73% des logements prévus ont été effectivement construits. L'objectif a donc été accompli aux trois quarts. De même, l'analyse dans le canton de Vaud, ne fait pas apparaître de sérieuses lacunes. Par rapport à certaines décisions politiques qui sont des coups d'épée dans l'eau, ou qui ne sont suivies d'aucun effet, ou encore qui vont à fin contraire, la LF de 1965 considérée sous l'angle de ses objectifs, a été d'une efficacité certaine.

Pourtant, en examinant la réalité sous d'autres angles, le succès de cette loi est plus mitigé. Les principales raisons sont les suivantes.

5.1. 27% des logements prévus n'ont pas été construits, alors que pendant les années 1965-1972, la pénurie de logements sociaux était forte. En outre, une grande partie des logements ont été construits après 1973 pendant la récession économique, alors que la pénurie était faible.

5.2. L'adoption de la LF de 1965 n'a pas été suivie d'effets rapides. Ce n'est qu'au début des années soixante-dix que la loi a été réellement efficace. L'explication de cette inertie ne peut pas résider dans l'inévitable lenteur de l'expérimentation de la mise en œuvre d'une loi nouvelle puisque la LF de 1965 avait été somme toute préparée par l'Arrêté fédéral de 1958 sur l'encouragement à la construction de logements sociaux. Sept ans d'expérimentation (de 1958 à 1965) auraient dû permettre le lancement d'une politique avec des effets immédiats.

5.3. L'utilisation de l'aide fédérale ne s'est pas faite dans les cantons où la pénurie du logement était la plus forte.

5.4. Une des finalités de la LF de 1965 devait être le rétablissement d'un marché libre du logement. Or, elle n'a pas été atteinte. Si à partir de 1973 jusqu'en 1978, la pénurie de logements a été partiellement résorbée, ce n'est pas principalement en raison de l'action des pouvoirs politiques, mais à cause de la récession économique qui a entraîné le départ d'un nombre considérable de travailleurs étrangers. D'ailleurs, dès la reprise économique, il y a à nouveau pénurie de logements sociaux.

6. Conclusion

En bref, s'il y a efficacité partielle quant aux objectifs de la LF de 1965, il y a échec quant à la finalité. Quelles explications peut-on donner à ces résultats? En ce qui concerne l'échec de la finalité, l'hypothèse particulière de la cohérence peut être retenue: les moyens mis à disposition pour résoudre la crise du logement étaient dérisoires.

Pour ce qui de l'explication, de l'efficacité partielle quant aux objectifs, l'hypothèse de l'inertie administrative peut être retenue et nous pouvons répondre à la question sur la pertinence.

La lenteur de la mise en œuvre fédérale et cantonale à partir de la décision politique de mars 1965, s'explique essentiellement par l'inertie administrative du fédéralisme d'exécution; à moins que la mise en œuvre n'ait été délibérément ralentie par des acteurs qui ne se sentaient pas liés par le compromis fédéral élaboré par la CFCL; rien ne semble le suggérer.

En ce qui concerne la question sur la pertinence, il est certain que les moyens et les objectifs n'étaient pas formulés de manière suffisamment

souple pour s'adapter aux besoins des collectivités qui subissaient le plus la pénurie de logements sociaux. En outre, l'efficacité partielle de cette loi s'explique par la non-participation des maîtres d'ouvrage habituels, notamment les investisseurs à long terme. Les acteurs qui ont répondu à l'incitation de la LF de 1965 ont œuvré conformément à son esprit, mais leur poids et leur place dans le processus immobilier sont tellement infimes qu'à eux seuls ces acteurs n'ont pas pu construire suffisamment de logements pour satisfaire la demande. Pourquoi les acteurs habituels n'ont-ils pas répondu à la loi? Deux réponses dont le bien-fondé est encore à vérifier, peuvent être proposées :

— Les formes d'aide financière prévues dans la loi impliquent un appel très large au crédit hypothécaire et non un encouragement aux investissements massifs de fonds propres dont disposent ces acteurs. De plus le taux de profit toléré par la loi n'est pas suffisamment élevé pour ces acteurs, ils ont par conséquent renoncé à participer à cette politique;

— Pour ces acteurs, la pénurie de logement étant source de profit, ils n'ont pas avantage à œuvrer dans le sens d'une réduction de cette pénurie, surtout en construisant des logements sociaux. En d'autres termes, pour eux répondre à la LF de 1965, c'était en quelque sorte se couper l'herbe sous les pieds. Ils n'ont de ce fait pas répondu à l'incitation, et vu leur importance primordiale dans le processus immobilier, ils ont mis partiellement en échec la politique.

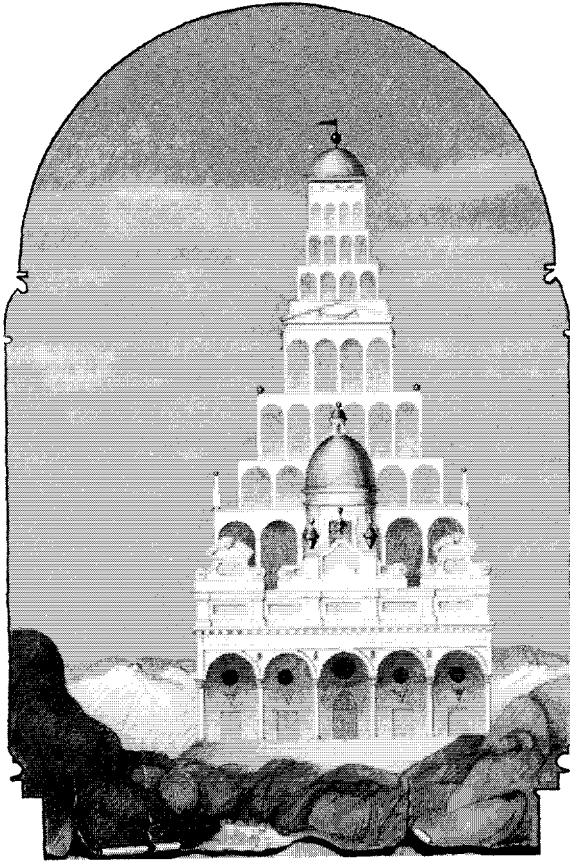
De ce point de vue, la LF de 1965 était doublement inadaptée d'une part, aux collectivités subissant le plus la crise du logement, d'autre part, aux maîtres d'ouvrage les plus à même de construire massivement du logement social.

Enfin, cette recherche démontre que l'efficacité de la politique publique étudiée dépend plus de sa formation que de sa mise en œuvre.

Pour terminer, revenons rapidement à notre plaidoyer introductif pour une approche globale des politiques publiques. Dans cet article, nous avons appliqué les principes de cette approche globale en relatant les transformations de l'environnement de la LF de 1965, en déterminant les acteurs qui ont fait et animé cette politique, en analysant ses principales caractéristiques et sa mise en œuvre et en mesurant certains de ses résultats. Notre analyse montre que ce n'est qu'en tenant compte de ces divers aspects qu'il est possible d'évaluer réellement une politique publique.

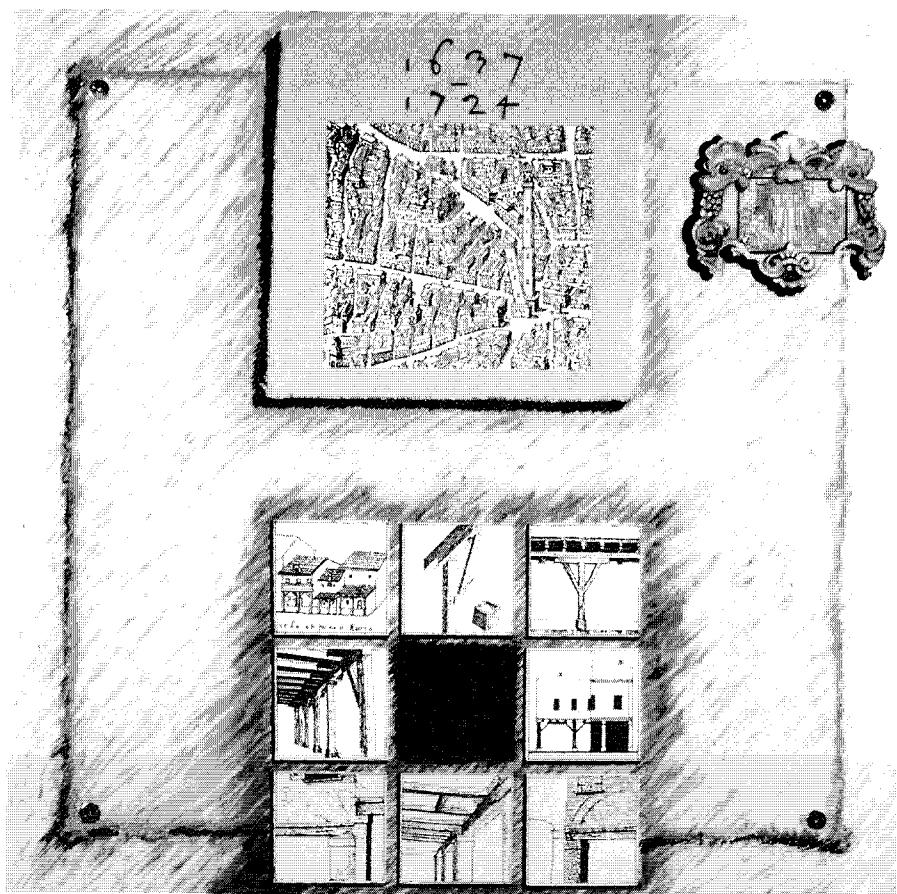
BIBLIOGRAPHIE

- BARDACH, E. (1977), "The Implementation Game" (The MIT Press, Cambridge, MA, USA).
 BASSAND, M. & FRAGNIERE, J.-P. (1978), "Le pouvoir dans la ville" (Delta, Vevey).
 BASSAND, M.; DURUSSEL, J.; FRAGNIERE, J.-P.; MARTIN, S. & URIO, P. (1978), "Politiques publiques d'organisation de l'espace" (C.E.A.T., Lausanne).
 GURVITCH, G. (1958), "Traité de sociologie" Tomes I et II (P.U.F., Paris).
 HARGROVE, E.C. (1975), "The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy" (The Urban Institute, Washington D.C.).
 MAYNTZ, R. (1980), "Implementation politischer Programme" (Hain, Meisenheim GmbH).
 LUKES, S. (1974), "Power" (The Macmillan Press, London).
 PRESSMANN, J. & WILDAVSKY, A.B. (1973), "Implementation" (University of California, Berkeley).



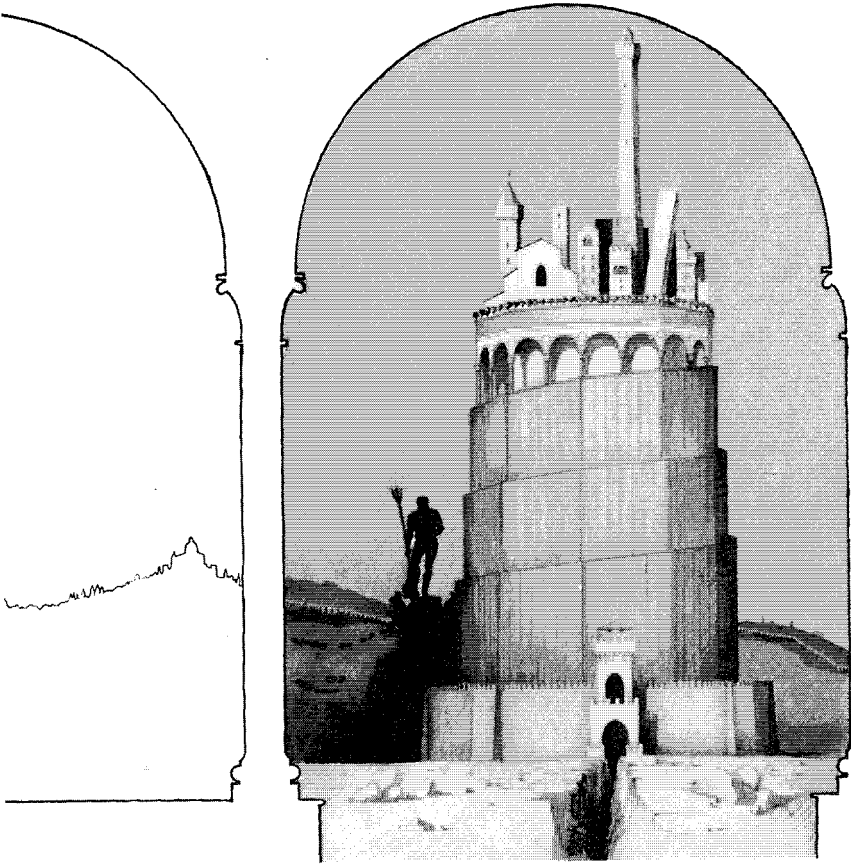
Triptyque de Bologne (volet de gauche). Repères : Eglise du Barracano (XVe siècle, détail d'un plan du XVIIIe siècle).

Triptych of Bologna (left volet). Source : Church by Barracano (15th Century, detail of a plan from the 18th century).



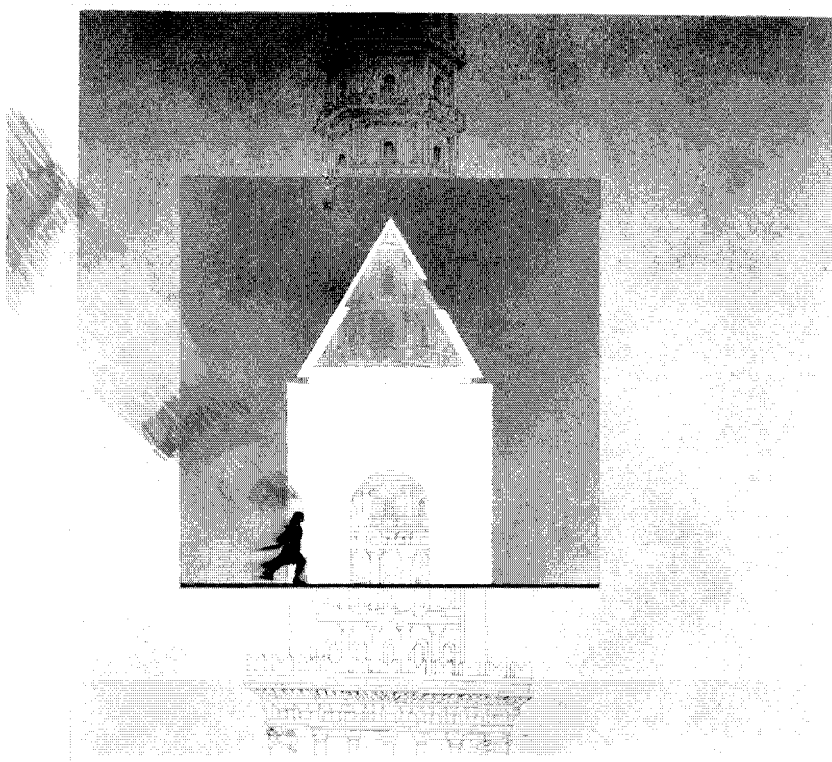
Triptyque de Bologne (voilet central). Repères: Etude graphique sur les constantes typologiques et analyses des transformations structurales (Assessorato alla Programmazione e Assetto Urbano, Bologna, 1978); "Libro delle Case" (1564); M. Borboni: Plan (1637 – complété en 1724); J. Holbein le Jeune: Tour de Babel (peinture, 1526).

Triptych of Bologna (centre). Sources: Graphic study of the typological constants and analysis of the structural transformations (Assessorato alla Programmazione e Assetto Urbano, Bologna, 1978); "Libro della Case" (1564); M. Borboni: Plan (1637 – completed in 1724); J. Holbein the Younger: Tower of Babel (painting, 1526).



Triptyque de Bologna (volet de droite). Repères: F. del Cossa: Pala dei Mercanti (peinture, détails, 1478); J. di Bologna: Fontaine sur la Place de Neptune (1564-66).

Triptych of Bologna (right volet). Sources: F. del Cossa: Pala dei Mercanti (painting, detail, 1478); G. di Bologna: Fountain on the Neptune Square (1564-66).



Zomero 1964. Repères: L. Meda, A. Rossi & S. Zorzi: "Studio per un ambiente nel verde e un ponte", Triennale di Milano (1964); Campanile de Sforzinda (Filarete).

Zomero 1964. Sources: L. Meda, A. Rossi & S. Zorzi: "Study for an environment in the fields and a bridge", Triennale di Milano (1964); Campanile di Sforzinda, Filarete.