

97.016

**Message
concernant l'octroi de crédits de programme
destinés à encourager la construction et
l'accession à la propriété de logements**

du 19 février 1997

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation le projet d'arrêté fédéral ouvrant des crédits de programme pour l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 février 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

En vertu de l'article 34^{sexies} de la constitution, les Chambres fédérales ont édicté, le 4 octobre 1974, la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP; RS 843), entrée en vigueur le 1er janvier 1975. La LCAP vise à améliorer les conditions générales de la construction de logements. Elle vise également à encourager la construction de logements locatifs à prix avantageux et à faciliter l'accèsion à la propriété d'appartements et de maisons familiales. En outre, la Confédération soutient l'activité des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique. Selon le genre de tâches, les mesures d'encouragement comprennent des cautionnements de la Confédération, des avances remboursables, des prêts et des participations et des contributions à fonds perdu.

- En accordant des cautionnements, la Confédération cautionne jusqu'à concurrence de 90 pour cent les frais d'acquisition et de construction afin de faciliter le financement de prêts hypothécaires (art. 36 et 48 1er al. LCAP).
- En accordant des avances pour assurer l'abaissement de base, la Confédération réduit les loyers initiaux et les charges initiales du propriétaire (art. 37 et 48 1er al. LCAP).
- Les abaissements supplémentaires à fonds perdu servent à réduire davantage le coût du logement pour les propriétaires et les locataires à faible revenu (art. 42 et 48 2e al. LCAP).
- Les prêts et les participations visent à améliorer, sur le marché de la construction, la situation des maîtres d'ouvrage et des organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique (art. 51 LCAP).

Pour assurer l'exécution de la loi, la Confédération a accordé jusqu'ici les crédits suivants:

- 2151 millions de francs pour des contributions non remboursables.
- 556 millions de francs pour des avances, des prêts remboursables et des participations.
- 11'552 millions de francs pour des engagements éventuels (cautions et engagements).

De 1975 à la fin de 1995, ce sont au total quelque 120'000 logements qui ont fait l'objet d'une promesse d'aide fédérale. Diverses études ont examiné l'efficacité de la LCAP: l'encouragement de l'accèsion à la propriété a été étudié dans le cadre du Programme National de Recherche intitulé "Efficacité des mesures étatiques". L'encouragement de la construction de logements locatifs a été lui évalué à la demande de la Commission de recherche pour le logement (CRL). Ces deux études ont établi que l'encouragement de la construction et de l'accèsion à la propriété de logements était adéquat et qu'il avait efficacement contribué à combler les lacunes de l'offre sur le marché du logement. Le système d'abaissement des loyers et des charges a également bien fonctionné durant 20 ans, mais il risque de se détériorer en raison de la situation économique actuelle.

Le système établi par la LCAP traverse aujourd'hui une phase difficile. L'augmentation périodique des loyers et des charges, qui est liée au système, va à contre-courant de l'évolution des références macro-économiques que sont les revenus et les prix, mais aussi à contre-courant du niveau général des loyers. En outre, la crise immobilière perdure malgré l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements. Avec des engagements de garantie qui s'élèvent à plus de 8 milliards de francs, la Confédération ne peut éviter des pertes. La conclusion est qu'il faut soit supprimer l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements, soit changer de système. La première mesure irait à l'encontre du mandat constitutionnel et des besoins avérés, la seconde variante ne tient pas compte du fait qu'un changement de système s'avérerait finalement plus onéreux.

Dans l'hypothèse d'une croissance économique modérée et d'un certain renchérissement résiduel, il n'y a pas lieu de s'écarter d'un système d'abaissement qui s'oriente sur la dynamique du processus économique. Des modifications de détail seront toutefois nécessaires, certaines d'entre elles ont déjà été réalisées.

Le Conseil fédéral est d'avis que l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements demeure indispensable malgré la situation du marché du logement. En effet, des carences subsistent dans la couverture des besoins de groupes défavorisés sur le marché. De plus, les besoins de rénovation sont grands et l'accession à la propriété a aussi besoin d'être soutenue. Un revirement abrupt de la politique d'encouragement pourrait rapidement s'avérer précipité. Ces raisons font que la LCAP, une fois adaptée à la situation, continuera d'être un instrument d'encouragement approprié. Les critiques émises à son encontre ont été entendues. C'est pourquoi le Conseil fédéral, en accord avec la Commission fédérale pour la construction de logements, vous propose une voie intermédiaire limitant à trois ans le crédit de programme qui vous est demandé. D'ici là, l'amélioration de la situation économique devrait nous permettre de vous présenter des données plus précises sur l'utilité de maintenir ou non des modèles de financement dynamiques; nous devrions aussi en savoir davantage sur la nouvelle péréquation financière. Enfin, les résultats des deux expertises en cours pourraient, d'ici là, éclaircir des points clés et poser les bases décisionnelles de la politique du logement du prochain millénaire.

Nous vous proposons donc d'ouvrir les nouveaux crédits de programme suivants:

- 343,5 millions de francs pour des contributions non remboursables, accordés durant 25 ans au maximum.
- 129,0 millions de francs pour des avances remboursables, des prêts et des participations.
- 225,0 millions de francs pour des engagements éventuels (cautions et engagements).

Ces crédits devraient permettre d'encourager directement quelque 3500 logements par an entre 1998 et 2000.

Par rapport à la moyenne des cinq dernières années, le volume global des encouragements a baissé des deux tiers, voire même de plus de 80 pour cent pour les nouveaux logements locatifs. Les contingents annuels prévoient d'accorder l'aide fédérale directe pour 1300 logements locatifs, 1000 rénovations de logements et 1200 objets en propriété. A cela devraient s'ajouter chaque année quelque 1000 objets en propriété qui recevront un soutien indirect par le biais des coopératives de cautionnement hypothécaire.

Message

1 Partie générale

11 Point de la situation

L'aide fédérale, telle que l'institue la loi du 4 octobre 1974 (LCAP; RS 843) encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, comprend des cautionnements de la Confédération, des avances remboursables pour l'abaissement de base, des prêts, des participations et des contributions à fonds perdu.

Ainsi qu'il ressort du tableau suivant, six crédits de programme ont été accordés jusqu'à présent pour des contributions et des engagements éventuels (annexes 1 à 3).

Arrêté fédéral du:	Contributions non remboursables En millions de francs	Contributions remboursables En millions de francs	Cautions et engagements En millions de francs
4 juin 1975 (RO <u>1975</u> 1086)	201	98	608
21 juin 1982 (FF <u>1982</u> II 500)	-	-	200
9 juin 1983 (FF <u>1983</u> II 738)	137	22	695
30 septembre 1985 (FF <u>1985</u> II 1382)	515	65	2400
3 octobre 1991 (FF <u>1991</u> IV 206)	1205	300	-
6 octobre 1992 (FF <u>1992</u> VI 146)	-	-	7400
Total	2058	485	11'303

S'ajoutent à cela les crédits accordés pour la LCAP dans le cadre des programmes d'emploi et d'investissement. Durant la récession des années septante, la rénovation de bâtiments anciens au moyen d'apports à l'intérêt du capital a occupé le premier rang des priorités. En 1983, les fonds destinés à l'encouragement ont été généralement augmentés pour des motifs relevant de la politique de l'emploi; en 1993, la tranche de prêts supplémentaires a fait partie intégrante du bonus à l'investissement.

17 juin 75 (FF <u>1975</u> II 215)	30	-	24
17 mars 76 (FF <u>1976</u> I 1096)	20	-	-
17 mars 83 (FF <u>1983</u> I 1190)	43	21	225
18 mars 93 (RO <u>1993</u> 1068)	-	50	-
Total	93	71	249

Il ressort des deux tableaux que, depuis 1975, les crédits de programme ouverts pour les mesures prévues dans la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements s'élèvent au total à 2151 millions de francs pour des contributions non remboursables, à 556 millions de francs pour des contributions remboursables et à 11'552 millions de francs pour des engagements éventuels.

Le crédit de programme accordé le 3 octobre 1991 pour des contributions à fonds perdu ou remboursables était initialement limité à la fin de 1996. Lors de l'adoption du budget 1996, sa durée a été prolongée jusqu'à la fin de 1997. D'ici là, le crédit destiné aux contributions non remboursables sera épuisé. Suite à des coupes répétées opérées dans les crédits de paiement, un montant de quelque 70 millions de francs devrait rester définitivement inutilisé pour les contributions remboursables.

Le crédit de programme accordé le 6 octobre 1992 pour les engagements éventuels ne prévoit aucune limite dans le temps. A la fin de 1997, environ 2000 millions de francs du montant ouvert pour ces engagements devraient être disponibles, ce qui réduit d'autant le besoin de moyens supplémentaires destinés à de nouvelles prestations dans ce domaine.

12 Volume de l'encouragement et recours aux crédits de programme

121 Encouragement de 1975 - 1995

Les crédits de programme accordés jusqu'à présent ont permis d'allouer une aide fédérale directe pour environ 92'000 logements jusqu'à la fin de 1995 (annexe 4), dont 32 pour cent étaient des logements en propriété et 68 pour cent des unités locatives. Quelque 25'000 logements ont bénéficié d'un soutien indirect par le biais de prêts et de participations au capital de maîtres d'ouvrage et d'organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, par le biais de la Centrale d'émission pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou par celui des coopératives de cautionnement hypothécaire qui travaillent en coopération avec la Confédération.

Vu que les moyens de l'encouragement direct et indirect s'accumulent parfois ou peuvent se substituer l'un à l'autre au cours du temps, le volume total des encouragements de la LCAP est inférieur à la somme des deux sortes d'aide. Il convient cependant d'estimer la LCAP à sa juste valeur: depuis qu'existe la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements, quelque 120'000 objets ont bénéficié de l'aide fédérale. En outre, les propriétaires ou locataires d'environ 12'000 logements ont profité des aides à la rénovation et des prêts spéciaux octroyés dans le cadre des actions visant à promouvoir l'investissement et l'emploi dans les années 1975/76 et 1993/94.

Dans 220 cas, les participations au service de l'intérêt des aides à l'équipement ont permis de soutenir l'équipement général et le raccordement de terrains destinés à la construction de logements. En outre, de nombreux maîtres d'ouvrage d'utilité publique ont recouru à l'encouragement à l'acquisition de réserves de terrains.

Ainsi qu'il ressort du graphique 1 de l'annexe 5, le nombre de logements ayant bénéficié d'un encouragement direct a évolué de manière très disparate au cours des 20 dernières années. La raison tient aux modifications subies par les conditions-cadre de l'économie et à la disponibilité inégale des crédits de programme.

La LCAP avait été introduite dans le contexte économique difficile qui avait marqué le milieu des années septante. La stagnation des revenus et la diminution prononcée de la population avaient entraîné une augmentation du nombre des logements vacants et un fléchissement des activités de la construction. Les coûts de construction et les intérêts hypothécaires avaient baissé. Les logements concernés par l'encouragement étaient passés à moins de 2000 unités par an, raison pour laquelle le recours à la LCAP avait été modeste au cours de cette période.

A partir de 1980, l'essor économique provoqua un renversement de la situation. La construction se vit entravée par un fort renchérissement des coûts et des intérêts hypothécaires élevés. Le nombre de logements vacants diminua rapidement et l'espace habitable bon marché se raréfia. En 1983, le nombre de logements encouragés atteignit près de 5500 unités. Toujours en 1983, le Parlement accorda par anticipation une partie des fonds du nouveau crédit de programme, poussé dans sa décision par sa volonté de promouvoir l'emploi. Malgré cela, il s'avéra impossible de satisfaire toutes les demandes au cours de cette période.

Après une phase intermédiaire où l'encouragement concerna chaque année moins de 4000 logements, le volume s'amplifia considérablement en 1991 pour atteindre plus de 13'000 unités en 1993, ce qui reste une valeur historique. La population s'accrut également de manière importante lors des années de haute conjoncture de la fin de la décennie 80. Les revenus augmentèrent, mais ne parvinrent pas à suivre la hausse des coûts sur les marchés foncier, de la construction et des capitaux. C'était le temps où régnait une forte pénurie de logements qui, conjuguée aux hausses saccadées des intérêts, entraînait à sa suite une augmentation des loyers. Parallèlement, les intérêts hypothécaires, qui atteignaient des valeurs records, ralentissaient les activités de la construction. C'est pourquoi, au cours des débats concernant le nouveau crédit de programme en 1991, le Parlement alla plus loin que le Conseil fédéral en faisant passer de 905 à 1200 millions de francs les crédits destinés aux contributions non remboursables et de 180 à 300 millions de francs ceux pour les prêts remboursables et les participations. Dans le même temps, le Conseil des Etats transmit à sa Commission chargée de l'examen une motion qui invitait le Conseil fédéral à accepter toutes les demandes de crédit répondant aux conditions légales. Le Conseil national approuva cette motion sous la forme d'un postulat des deux Chambres, mais ce postulat fut classé à cause du message du 8 avril 1992 concernant des crédits-cadres destinés à encourager la construction et l'accession à la propriété de logements. Le

volume très important des encouragements apparaissant au début des années nonante découle en droite ligne de ces deux décisions.

Depuis, la page a été tournée. La montée du chômage, la stagnation des revenus et la faible croissance démographique, conjuguées à l'augmentation de l'offre, ont entraîné une hausse du nombre de logements vacants et la chute des prix de l'immobilier. L'Office fédéral du logement a réagi à cette situation en réduisant notablement les encouragements. En 1994, le total des logements au bénéfice d'une aide a été de 10'249 unités; il a pu être ramené à 8004 en 1995 et à 6200 unités en 1996. Le contingent d'aides prévu pour 1997 concerne 5000 logements.

122 Recours aux crédits pour les contributions non remboursables

Environ 98 pour cent des contributions non remboursables ont été accordées en tant qu'abaissements supplémentaires destinés à réduire les loyers et les charges du propriétaire (art. 42 et 48 2e al. LCAP). 2 pour cent ont consisté en contributions à fonds perdu destinées au service de l'intérêt de prêts bancaires pour l'équipement de terrains à bâtir (art. 19 LCAP) et en mandats de recherche et d'études (art. 26 LCAP). Pour une modeste part, des contributions ont aussi été versées aux organisations faitières spécialisées dans la construction de logements d'utilité publique pour qu'elles organisent des cours et des réunions (art. 51 LCAP). A la fin de 1995, le montant total des promesses pour des contributions non remboursables atteignait 1769,2 millions de francs (annexe 6), dont 552,9 millions de francs ont été versés jusqu'à cette date.

123 Recours aux crédits pour les prêts remboursables et les participations

A la fin de 1995, les prêts et participations octroyés dans le cadre de la LCAP portaient sur un total de 311,7 millions de francs. La plus grande part de cette somme revenait aux prêts du fonds de roulement (205,8 mio. de fr.) que les organisations faitières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique tiennent à la disposition de leurs membres. 73,4 millions de francs avaient été accordés sous la forme de prêts directs à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, 32,5 millions de francs avaient servi à participer au capital de maîtres d'ouvrage d'importance suprarégionale s'occupant de la construction de logements d'utilité publique (art. 51 LCAP, annexe 7).

Ce poste du crédit de programme comprend également les avances directement accordées par la Confédération au titre de l'abaissement de base (art. 37 et 48 1er al. LCAP). Le montant de ces avances (43,9 mio. de fr.) ne représente qu'une part infime du total des avances d'abaissement de base, qui dépasse 3 milliards de francs. Depuis des années en effet, elles sont directement versées par les banques afin de ménager le budget fédéral, la Confédération se limitant à les garantir (ch. 124). Le recours à l'octroi direct d'avances de l'abaissement de base par la Confédération est un instrument de péréquation et de réserve; il est essentiellement utilisé pour les refinancements et comme financement intermédiaire pour les affaires en difficulté et les réalisations forcées.

124 Octroi de cautions et d'engagements

A la fin de 1995, la Confédération avait contracté des engagements éventuels représentant un total de 8087 millions de francs, dont 36 pour cent, ou 2900 millions de francs, étaient des engagements concernant des avances au titre de l'abaissement de base consenties par les banques (art. 48 1er al. LCAP). Les avances destinées à couvrir les pertes de loyer atteignaient 21,8 millions de francs (art. 40 LCAP). Les cautions sur des hypothèques de rang postérieur s'établissaient à 64 pour cent ou 5165 millions de francs (art. 36 LCAP, annexe 8).

Parmi ces dernières, les cautions accordées en relation avec la construction, la rénovation ou l'acquisition d'objets locatifs ou en propriété occupaient le premier plan (4139 mio. de fr.). Environ 905 millions de francs consistaient en cautionnements d'emprunts émis par la Centrale d'émission pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique (EGW). 95 millions de francs concernaient les cautions encore existantes accordées pour l'acquisition de réserves de terrains et 26 millions de francs étaient formés par les arrière-cautions contractées envers les diverses coopératives de cautionnement hypothécaire.

Pour environ 80 pour cent des cautions, la somme cautionnée diminue chaque année de 4 pour cent par objet, conformément à l'amortissement obligatoire des prêts hypothécaires cautionnés. C'est pourquoi les engagements qui subsistent encore devraient se situer à environ 1 milliard de francs au-dessous du niveau des cautions initialement promises.

13 Les effets de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements

Au chiffre 121, nous vous avons informé des résultats quantitatifs de l'encouragement. Il est également important d'examiner si la loi a rempli ses objectifs en matière de politique du logement et si les moyens demandés ont été utilisés conformément aux buts voulus. Récemment, des experts externes ont examiné ces questions dans deux études distinctes.

L'encouragement de la propriété a été examiné dans le cadre du Programme National de Recherche "Efficacité des mesures étatiques". La Commission fédérale de recherche pour le logement a étudié, elle, l'encouragement dans le secteur des logements locatifs. En outre, sur la base des études¹⁾ qui ont été publiées, l'organe parlementaire de contrôle de l'administration a établi un rapport à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national.

A l'exception de petites lacunes, largement comblées dans l'intervalle, au niveau de l'exécution et de l'information, ces études ont toutes attribué de bonnes notes à l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements tel qu'il a été pratiqué jusqu'à présent. Elles ont montré, en particulier, que les groupes ciblés avaient été effectivement atteints puisque les ménages disposant d'un faible revenu, les familles avec enfant(s) et les personnes âgées sont sensiblement plus nombreux parmi les locataires de logements LCAP qu'en moyenne suisse. La conformité aux objectifs de politique sociale est également attestée par le fait qu'environ 60 pour cent des ménages locataires de logements LCAP demandent des abaissements supplémentaires à fonds perdu - liés à une limite du revenu et de la fortune - et que plus d'un quart des logements locatifs faisant l'objet d'un encouragement sont loués à des personnes âgées ou handicapées. L'enquête sur l'encouragement de la propriété donne un résultat analogue. Les familles nombreuses et les ménages économiquement défavorisés profitent de l'encouragement de la propriété dans des proportions supérieures à la moyenne. L'augmentation du pourcentage de personnes qui sont propriétaires de leur logement, qui est passé de 28,1 pour cent en 1970 à 31,3 pour cent en 1990, résulte, entre autres raisons, du soutien ciblé accordé à ces deux groupes. Les évaluations confirment en outre que, comparés aux autres logements, les logements qui bénéficient d'un encouragement en vertu de la LCAP sont meilleur marché et que leurs occupants sont satisfaits de la qualité de leur logement. Enfin, ces études montrent le bon fonctionnement du système d'abaissement des loyers et des charges de la LCAP au cours de la période d'enquête qui couvre plus de 20 années. Cela pourrait toutefois changer en raison de la situation économique actuelle et future (ch. 14).

Les études se sont concentrées sur les effets déployés par les principaux instruments de la LCAP (caution, abaissement de base et abaissements supplémentaires). Outre la diffusion de la propriété et l'augmentation de l'offre de logements locatifs à prix avantageux, qui constituent les objectifs visés par ces instruments, la loi a également pour but d'améliorer les bases générales de la construction de logements. Sur ce point aussi, des effets positifs ont été obtenus au cours des 20 dernières années, bien qu'il ne soit pas toujours possible de les chiffrer précisément.

¹⁾ Wohneigentumsförderung durch den Bund / Die Wirksamkeit der Wohnbau- und Eigentumsförderung, Bulletin du logement, volume 55, Berne 1993.

Les aides fédérales pour la construction de logements locatifs / Exécution et effets de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP), Bulletin du logement, volume 59, Berne 1995.

Plus le temps avance et plus on peut constater qu'un approvisionnement en logements conforme aux besoins n'est pas uniquement une question de prix et de mètres carrés. Au cours des deux dernières décennies, le spectre des désirs et des besoins en matière de logement s'est considérablement élargi dans la population. C'est pourquoi l'encouragement de solutions variées et flexibles allant au-delà de l'offre traditionnelle demeure un postulat important de la politique du logement. L'ouverture voulue de l'encouragement à tous les cercles d'investisseurs proposant des projets de haute qualité à prix avantageux, le soutien ciblé aux soumissionnaires de modèles de logement innovateurs, le service de consultation maintenu en coopération avec les organisations faitières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique ou encore la Centrale d'émission pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique, créée avec les organisations faitières, sont autant de mesures LCAP qui ont permis d'accroître la diversité du logement en Suisse et d'améliorer la couverture des besoins.

Les répercussions politico-législatives et qualitatives des études de marché et de la recherche en matière de construction sont également importantes dans ce contexte. Elles sont à l'origine de diverses innovations en matière de politique du logement qui, aujourd'hui, profitent à tous. Cela s'applique, entre autres, aux modèles de financement de la construction et de la propriété par des fondations de prévoyance professionnelle, aux recommandations concernant la pratique en matière d'établissement des plans et de permis de construire pour la réalisation de formes d'habitat groupé, aux contributions en vue de la codécision et de la participation des habitants, aux concepts destinés à garantir l'approvisionnement en logements de groupes défavorisés ou à l'évolution du Système d'Evaluation de Logements (SEL), utilisé dans l'exécution de la LCAP; depuis longtemps, la valeur de cet instrument est reconnue également dans la construction privée. En outre, les enquêtes, les analyses et les prévisions de la recherche sur le logement, qui ont lieu périodiquement, livrent des bases de décision indispensables, tant pour fixer les orientations de la politique du logement menée par les pouvoirs publics que pour motiver les investisseurs.

Il convient enfin de souligner que la LCAP a également permis de renforcer la position des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et celle de leurs organisations faitières qui, dans les vingt dernières années, ont pu se hisser au rang d'acteurs efficaces et compétents sur le marché suisse du logement. Outre leurs nombreuses activités, ils assument, sur mandat et en coopération avec l'OFL, une multitude de tâches relevant de la politique étatique du logement depuis l'introduction de la LCAP. Cela s'inscrit dans l'esprit de la privatisation d'activités de l'Etat, lesquelles ne pourraient être exécutées autrement qu'au moyen d'un appareil administratif considérable.

14 De la critique de la LCAP et de son système d'abaissement

La LCAP se trouve actuellement dans une situation difficile à deux points de vue:

Premièrement, la hausse périodique des loyers et des charges, liée au système, va à l'encontre de l'évolution générale des prix sur le marché du logement; c'est pourquoi elle se heurte à une critique grandissante.

Deuxièmement, la crise immobilière est tenace et ne lâche pas prise malgré l'encouragement, par les pouvoirs publics, de la construction de logements. Les spécialistes de la branche estiment en milliards le montant des dépréciations enregistrées sur l'ensemble du parc immobilier au cours des dernières années; de plus, des amortissements et des remboursements d'hypothèques s'élevant à quelque 50 milliards de francs sont devenus nécessaires. Avec des engagements de garantie excédant 8 milliards de francs, il ne serait pas étonnant que la Confédération enregistre également des pertes puisqu'elle est à la fois garant et prêteur.

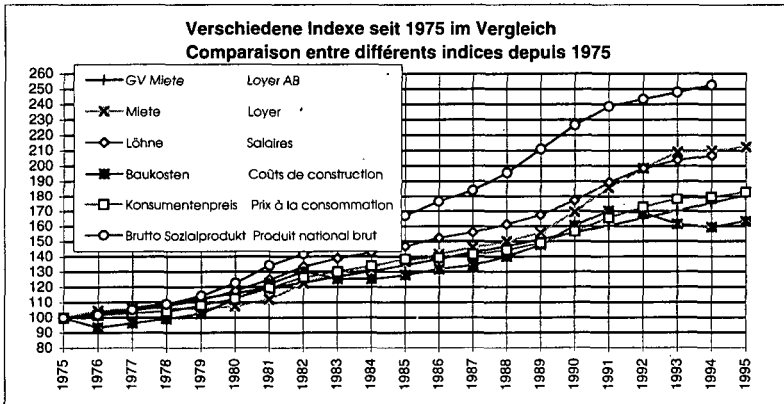
Ces deux problèmes donnent lieu à des conclusions controversées. Les uns demandent la suppression de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements, les autres souhaitent qu'il soit au moins doté d'un nouveau concept d'abaissement. La première mesure va à l'encontre du mandat constitutionnel de la LCAP et des besoins sociaux, économiques et politiques avérés. La seconde omet le fait qu'un changement d'orientation allant vers une aide à la personne ou vers un système d'aide à la pierre "plus favorable aux habitants" s'avérerait finalement plus onéreux. En relation avec la demande de nouveaux crédits de programme, il convient de rappeler les quelques considérations suivantes sur lesquelles se fonde le modèle LCAP.

En 1975, le système LCAP, proposé comme alternative aux traditionnelles aides à la pierre, a volontairement innové, partant du point de vue que les loyers de logements construits bénéficiant d'un encouragement devaient également être adaptés à l'évolution des coûts et des revenus; fort d'une longue expérience, on considérait donc que ces loyers devaient progresser lorsque le but était de parvenir à des loyers initiaux moins élevés et parallèlement d'éviter le versement de subventions publiques trop importantes, la sous-occupation de l'espace habitable ou une distorsion croissante entre les loyers des anciens et des nouveaux logements.

Savoir si un mécanisme d'abaissement peut fonctionner à long terme dans une période de loyers en augmentation et si oui, dans quelle mesure, dépend du potentiel de hausse des loyers, donc de l'évolution des revenus, de la situation économique et de l'emploi, du renchérissement, de la progression des loyers de logements construits sans l'aide publique, de l'intérêt réel, des données des marchés locaux, ainsi que de l'évolution de la construction de nouveaux logements et des coûts de construction. C'est pourquoi il convient de surveiller en permanence, et de corriger le cas échéant, les divers paramètres du modèle d'abaissement - c'est-à-dire l'ampleur de l'abaissement initial, la hausse des loyers et la durée de l'aide - en partant des résultats de l'économie. Ces facteurs sont étroitement liés entre eux. Plus les charges initiales, par exemple, sont basses et plus les

hausse de loyers devront être élevées si l'on ne veut pas dépasser un certain temps d'amortissement pour un coût donné.

Ceci explique pourquoi un examen ponctuel dans le temps ne rend pas compte du modèle LCAP. On peut aussi comprendre que la hausse programmée des loyers - caractéristique la plus manifeste du système LCAP - essuie à présent le feu de la critique. Dans le passé, les craintes ont rapidement disparu, balayées par le rétablissement de la situation. Le graphique suivant montre qu'il y a peu de temps encore, le modèle LCAP répondait totalement à la capacité qu'on attendait de lui de supporter les hausses de loyer. Aujourd'hui comme dans les phases de récession des années septante et quatre-vingt, il est difficile de faire accepter ces hausses. La construction de logements connaît un recul important. Malgré la récession, la population continue d'augmenter. Les attentes en matière de progression des revenus sont moindres, mais elles existent. Les loyers initiaux ne couvrent plus les coûts, même dans la construction privée de logements et, partout, les moyens financiers manquent pour les rénovations. Tous ces facteurs indiquent que l'excédent de logements se résorbera de nouveau à moyen terme et que, dans un avenir proche, le renchérissement et l'évolution générale des loyers pourront de nouveau se rapprocher des valeurs moyennes à long terme qui s'opèrent dans le cadre de la LCAP.



Cela explique les difficultés auxquelles on se heurte pour établir des prévisions sur l'endettement à long terme concernant les objets LCAP, sur les risques de pertes et sur la future efficacité du système d'abaissment. Les problèmes actuels n'ont rien de surprenant et l'on savait, lors de l'introduction de la LCAP, qu'il pourrait en résulter des pertes. Déjà à l'époque, le Conseil fédéral, dans son message relatif à la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, avait indiqué les dangers qui menaçaient le système en période de récession. Le problème des hausses de loyer liées au système en période de morosité économique avait alors été reconnu et accepté en toute connaissance de cause. Cela avait incité le législateur à prévoir, en cas de besoin, un allongement de la durée du modèle d'abaissment lors de perturbations du marché, la suspension des hausses de loyer, l'octroi d'aides sous forme de liquidités et, dans les cas

extrêmes, l'amortissement ou le refinancement d'une partie des avances. Jamais il n'a été dit que l'encouragement de la Confédération à la construction de logements ne coûterait rien. On avait toutefois fait en sorte que les subventions ne soient pas versées à tout le monde dès le début, mais qu'elles le soient seulement si la situation économique le nécessitait.

Nous sommes à présent dans une telle situation. Jusqu'ici, seule une part infime des problèmes financiers a pu être imputée à un "défaut du système". Ces problèmes proviennent davantage des engagements de cautionnement contractés dans le domaine de l'encouragement de l'acquisition de réserves de terrains - suspendu dans l'intervalle -, de rubriques de prêts accordés à des maîtres d'ouvrage traversant une situation délicate, de problèmes issus d'achats d'immeubles ou de difficultés individuelles de nature économique auxquelles sont confrontés des prêteurs et des ménages de propriétaires (ch. 34).

Pour ce qui est de l'avenir du système LCAP, il convient d'une part d'éviter les décisions précipitées, bien que des problèmes existent incontestablement. D'autre part, il serait grave de vouloir ignorer les modifications structurelles qui se dessinent et d'afficher un optimisme déplacé. Dans le budget 1997 ainsi que dans le plan financier 1998 - 2000, le Conseil fédéral table sur une croissance de 2 pour cent en moyenne par année. Même si ce chiffre ne devait pas être atteint, il n'y a aucune raison de s'écarter d'un système d'abaissement qui repose sur la dynamique du processus économique. Par contre, il faudra suivre attentivement l'évolution économique à moyen terme et prendre, le cas échéant, les mesures correctives qui s'imposent.

Le Conseil fédéral a déjà réagi aux changements intervenus dans le secteur immobilier et au resserrement des moyens financiers de la Confédération en réduisant le volume de l'encouragement et en diminuant le montant du coût de revient donnant droit à une subvention. D'autre part, la stagnation de l'évolution générale des loyers entraîne un ralentissement des hausses dues à la LCAP. Ces hausses ont été ramenées, pour les années 1996 et 1997, de 7 à 3 pour cent pour toutes les affaires LCAP en cours; leur suspension complète ou des réductions temporaires de loyer ont été proposées de manière sélective dans les régions connaissant de graves difficultés de locations. Pour les nouvelles affaires, le loyer initial abaissé à la base correspond à 5,6 pour cent du coût de revient depuis le 1er janvier 1997. Cette mesure élargira la marge de manoeuvre permettant de procéder à la diminution ou à la suspension des hausses au cours du temps. Cela est justifié par le fait que les limites du coût de construction applicables aux objets LCAP ont été nettement abaissées récemment et qu'il serait faux de concurrencer les logements existants par des objets bénéficiant de loyers initiaux peu élevés.

Il faudra examiner la possibilité de modifier l'ordonnance relative à la LCAP jusqu'à ce que le nouveau crédit de programme entre en vigueur; on prévoira un versement plus flexible dans le temps des abaissements supplémentaires et on l'accompagnera de conditions plus restrictives en ce qui concerne le revenu et les prescriptions d'occupation. Enfin, en accord avec la Commission de recherche pour le logement, l'OFL a commandé une étude qui examinera les conséquences possibles des modifications des conditions-cadre sur la LCAP. La première partie de cette étude traitera des dispositions qu'il con-

viendra de prendre pour les logements bénéficiant déjà d'un encouragement au cas où la situation économique ne s'améliorerait pas, et des conséquences financières qui pourraient en résulter. La seconde partie sera consacrée à l'élaboration de recommandations pour l'aide fédérale future, recommandations qui seront établies à partir de différents scénarios. Ces recommandations pourront proposer des modifications de l'actuel modèle LCAP, voire influencer la révision prévue de l'ordonnance. Elles pourront également permettre de réorienter la politique du logement à moyen terme. Elles seront ensuite retravaillées par la Commission fédérale pour la construction de logements et par l'Office fédéral du logement.

2 Besoins de nouveaux crédits de programme et future stratégie d'encouragement

21 La situation sur le marché du logement et de l'immobilier

La caractéristique la plus manifeste du marché du logement actuel est l'offre excédentaire croissante. Ces dernières années, une transition s'est opérée, avec plus ou moins d'intensité selon les régions, passant d'un marché orienté sur les offrants à un marché de demandeurs. Selon le recensement des logements vacants de juin 1996, la Suisse comptait 54'480 logements inoccupés, ce qui correspond à un taux de logements vacants de 1,61 pour cent.

Diverses causes sont à l'origine de cette offre excédentaire. D'une part, la demande de logements s'est effondrée avec la récession qui a marqué le début des années nonante. La stagnation des revenus et le chômage élevé affaiblissent le pouvoir d'achat et diminuent la consommation d'espace habitable. En outre, le ralentissement de la croissance démographique freine la demande de logements. En 1995, la population résidente permanente a augmenté de 41'000 personnes contre plus de 76'000 personnes en 1991.

D'autre part, le nombre relativement élevé de constructions nouvelles a contribué à augmenter l'offre. Après une phase assez longue au cours de laquelle le chiffre des constructions a parfois été nettement inférieur à 40'000 unités par an, la production a atteint quelque 47'000 logements en 1994. Cette évolution est à considérer comme une envolée provisoire, qui a résulté de l'apaisement des coûts de construction et des prix du terrain, d'un changement d'orientation de la construction industrielle vers la construction de logements et de taux d'intérêt plus favorables. En 1995 en effet, 46'200 logements ont été construits et il y en a eu encore moins en 1996.

Suite à l'augmentation de l'offre, les logements arrivant sur le marché sont meilleur marché. Une baisse des prix proposés signifie que les ménages insatisfaits de leurs conditions de logement, mais dont le pouvoir d'achat est resté intact, peuvent améliorer leur situation. Les conditions liées à l'accession à la propriété se sont notamment améliorées;

pourtant, de nombreux acheteurs potentiels renoncent à présent à acquérir une maison ou un logement en raison de l'insécurité qui plane sur l'emploi.

Au début des années nonante, les loyers des logements anciens avaient subi une forte augmentation due à une offre insuffisante et à la flambée des intérêts hypothécaires; depuis 1993, l'indice des loyers est resté plus ou moins stable. L'analyse des données du recensement des logements de 1990 et de l'enquête sur la consommation (1990) ont révélé qu'environ un quart des ménages consacraient plus de 25 pour cent de leur revenu au paiement de leur loyer brut, les ménages entrant dans cette catégorie étant notamment les familles nombreuses, les familles monoparentales, les jeunes célibataires, les personnes âgées et les handicapés. Le cercle des personnes obligées de payer de lourdes charges locatives s'est élargi depuis 1990 puisque les loyers ont augmenté jusqu'en 1992 et que ces groupes cités appartiennent à la partie de la population qui, dans l'intervalle, n'a pas bénéficié d'une progression de ses revenus. Malgré l'offre excédentaire au niveau national, certaines régions continuent à avoir besoin de plus de logements bon marché.

Du côté de l'offre, les corrections de prix ont engendré divers problèmes dont l'importance varie selon les régions. La réaction en chaîne provoquée par la conjugaison d'une croissance économique faible, d'un chômage élevé, d'un effondrement de la demande, d'une chute des valeurs et de problèmes de liquidités a laissé des traces bien visibles dans le paysage immobilier de diverses régions du pays. Au niveau national, le secteur de la construction traverse une crise d'adaptation structurelle douloureuse qui n'est pas encore terminée. Les investisseurs craignent pour le capital investi et pour son rendement, des ventes forcées sont à l'ordre du jour. Les instituts de financement et les investisseurs doivent opérer des amortissements qui sont parfois considérables. Aussi, l'octroi de nouveaux crédits est-il aujourd'hui soumis à des conditions extrêmement restrictives et s'accompagne-t-il d'une grande prudence.

En outre, un important besoin de rénovation existe en raison de la structure d'âge du parc des logements. Un tiers de tous les logements date d'avant 1947 et un logement sur sept a été construit entre 1947 et 1960. A cela s'ajoute le fait que, fréquemment, les logements offerts sur le marché ne répondent plus aux nouvelles habitudes de vie en raison de leur taille et de leur qualité, et qu'en maints endroits, la qualité de l'habitat est très largement déficitaire.

22 Phase transitoire s'accompagnant d'une stratégie d'encouragement à moyen terme

La poursuite d'un encouragement de la construction de logements, essentiellement orienté sur des données quantitatives, ne se justifie plus en raison de la situation qui règne actuellement sur le marché du logement. L'analyse de la situation montre nettement l'existence persistante d'un manque de logements, notamment pour les groupes défavorisés; elle montre encore que l'encouragement de l'accession à la propriété continue de

correspondre à un besoin. De plus, le maintien et la modernisation du parc de logements ainsi que l'adaptation des bâtiments d'habitation et de leur environnement aux exigences d'un développement urbain durable sont autant de tâches qu'une politique du logement orientée vers l'avenir ne peut refuser d'assumer. Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, mais aussi les instruments de financement et les services de consultation mis en place avec eux, méritent, comme par le passé, de recevoir le soutien des pouvoirs publics.

Le Conseil fédéral est d'avis que la poursuite de l'engagement de la Confédération en matière de politique du logement est nécessaire et justifiée, malgré les changements intervenus sur le marché du logement. De plus, il est convaincu que la LCAP, adaptée aux conditions nouvelles, offre toujours le cadre adéquat. Un revirement abrupt de sa politique d'encouragement pourrait s'avérer précipité et sans lendemain. Inversement, il n'ignore pas les critiques émises à l'encontre de la LCAP. C'est pourquoi il emprunte ici une voie intermédiaire en vous proposant, en accord avec la Commission fédérale pour la construction de logements, d'ouvrir, pour la période 1998 à 2000, un crédit de programme limité à trois ans et comprenant un volume d'encouragement massivement réduit par rapport aux années précédentes. Jusque là:

- il faut s'attendre à ce que l'amélioration, annoncée, de la situation économique permette de se prononcer avec plus d'exactitude sur l'état futur du marché du logement et de l'immobilier et sur l'opportunité de maintenir des modèles de financement dynamiques,
- on devrait en savoir plus sur l'introduction de la nouvelle péréquation financière et sur le transfert éventuel de l'encouragement de la construction de logements aux cantons, et
- les expertises en cours et divers éclaircissements permettront de tirer au clair d'autres questions fondamentales; d'autres modèles d'encouragement auront fait l'objet d'examen et, en général, on disposera des bases de décision dont ont besoin les pouvoirs publics pour arrêter la politique du logement des années et des décennies à venir.

23 Les priorités de l'encouragement dans le futur

En cas de croissance économique modérée, le besoin de nouveaux logements en Suisse s'élèvera, à moyen terme, à environ 30'000 unités. Le segment de la construction de logements à prix avantageux devra être assez grand pour satisfaire les besoins des ménages économiquement faibles. Durant des années, a prévalu, pour des raisons politiques, la règle non écrite selon laquelle la proportion de nouveaux logements bénéficiant de l'encouragement de la Confédération ne devait pas excéder 10 pour cent de la production totale. Ce pourcentage a été nettement dépassé au début des années nonante. Depuis peu, la limite traditionnelle est de nouveau respectée grâce au redimensionnement qui s'opère

depuis trois ans. Elle doit s'appliquer également au besoin de crédits des années 1998 à 2000.

En conséquence, la demande d'aide fédérale dépassera les crédits, ce qui nécessitera la fixation de nouvelles priorités ainsi qu'un contingentement de l'aide. Lorsque les moyens financiers sont précaires, la loi prescrit qu'on encouragera en premier lieu les maîtres d'ouvrage et les organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, l'accession à la propriété de logements et de maisons et la construction de logements destinés aux personnes âgées et aux handicapés. Le Conseil fédéral se propose de réactiver la mise en oeuvre de ces principes durant la période allant de 1998 à 2000. Dès lors, les moyens qu'il vous demande dans le présent message seront utilisés en priorité de la manière suivante:

L'encouragement de la construction de nouveaux logements locatifs s'élèvera à un sixième seulement de la valeur maximale atteinte en 1993. En outre, il devra se concentrer sur les régions qui en ont réellement besoin et sur les investisseurs d'utilité publique qui construiront dans ces régions des logements destinés aux personnes âgées, aux invalides ou aux ménages économiquement faibles. On privilégiera les projets pour lesquels la combinaison avec des aides cantonales supplémentaires augmentera les prestations d'abaissement.

En ce qui concerne l'encouragement de la propriété, la Confédération travaille, aujourd'hui déjà dans les trois régions linguistiques du pays avec les coopératives de cautionnement hypothécaire, dont elle est la cofondatrice. Dans l'esprit de la privatisation de diverses tâches étatiques, il est prévu de transférer dès 1998 à ces coopératives d'autres tâches relevant de l'encouragement de la propriété. Le soutien direct accordé par la Confédération ne concernera plus que les ménages propriétaires qui ont droit aux abaissements supplémentaires. Les autres requérants seront renvoyés aux coopératives de cautionnement que la Confédération couvre par des arrières-cautions.

L'existence d'un important besoin de rénovations a déjà été mentionnée au chiffre 21. On prévoit dès lors, pour encourager la rénovation de bâtiments anciens, un contingent spécial qui pourra également être utilisé pour les transformations, les conversions de locaux artisanaux en logements et autres activités similaires. Dans cette perspective, on est en train d'examiner la manière d'augmenter l'attractivité de l'aide fédérale destinée à la rénovation de logements anciens en adaptant l'ordonnance du 30 novembre 1981 relative à la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements.

Les responsables de la construction de logements d'utilité publique ont traditionnellement pour tâche d'améliorer les possibilités de logement des groupes défavorisés de la population. C'est pourquoi nous devons continuer de soutenir leurs activités par le biais d'une augmentation des prêts du fonds de roulement et de cautions en faveur de leur Centrale d'émission.

Il conviendra, de plus, de poursuivre le soutien apporté aux études de marché et à la recherche en matière de construction, dont on est en droit d'attendre, particulièrement dans

la phase transitoire que nous vivons, des bases de décision essentielles pour l'orientation future de la politique du logement. Enfin, vu l'important volume des engagements éventuels, il faudra inscrire pour la première fois au crédit de programme des fonds destinés au règlement financier de cas en souffrance (ch. 34).

24 Volume de l'encouragement dans le futur

En raison de la situation économique et de celle du marché du logement, l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements subira une réduction massive. En ce qui concerne le volume des engagements directs, la demande de moyens financiers portera, pour la période 1998 à 2000, sur 3500 logements par an, soit sur un total de 10'500 unités où les logements locatifs représentent annuellement 1300 unités et les objets en propriété 1200 unités. Un contingent annuel de 1000 unités est prévu pour l'encouragement de la rénovation de logements anciens. Cela signifie que l'ouverture du nouveau crédit de programme servira à soutenir, dans les trois années à venir, 3900 logements locatifs, 3600 logements en propriété et 3000 rénovations. A cela s'ajouteront chaque année quelque 1000 logements en propriété qui recevront un soutien indirect par le biais de coopératives de cautionnement hypothécaire.

3 Crédits nécessaires

31 Contributions fédérales non remboursables

Les contributions fédérales non remboursables servent essentiellement à assurer les abaissements supplémentaires destinés à réduire les loyers de certains locataires ou les charges de certains propriétaires.

L'abaissement supplémentaire I est versé à des personnes (locataires et propriétaires) dont le revenu et la fortune ne dépassent pas les limites prescrites. Par expérience, on peut s'attendre à ce que l'abaissement supplémentaire I soit demandé pour environ 60 pour cent des logements locatifs et des maisons familiales bénéficiant de l'encouragement au titre de la LCAP. Cela correspond à quelque 6300 logements, compte tenu de l'aide demandée pour 10'500 logements locatifs, objets en propriété et rénovations de logements dans le cadre des crédits de programme soumis à votre approbation.

La contribution annuelle est fixée à 0,6 pour cent du coût de revient (frais d'investissement) et elle est versée actuellement pendant onze ans. Le taux de cette contribution peut être relevé de 0,6 pour cent à 1,2 pour cent pour autant que les cantons, les communes ou d'autres institutions de droit public accordent une aide au moins aussi élevée. Les coûts de revient varient selon le type de logement et la catégorie de

l'encouragement, il faut prévoir un montant de quelque 25'000 francs en moyenne par unité. Cela donne, un montant de 157,5 millions de francs à répartir entre 6300 logements, sur l'ensemble de la période d'encouragement.

L'abaissement supplémentaire II est réservé aux personnes âgées, aux handicapés, aux personnes exigeant des soins et à celles qui suivent une formation, toutes personnes qui ont un bas revenu. Il n'est actuellement versé que pour 20 pour cent environ des logements bénéficiant d'un encouragement en vertu de la LCAP. Sur le volume d'encouragement prévu, cela représentera à l'avenir quelque 2100 logements. La contribution annuelle est fixée à 1,2 pour cent des coûts de revient, et elle est actuellement versée durant 25 ans, pour autant que les limites de revenu et de fortune soient respectées. Comme dans le cas de l'abaissement supplémentaire I, ce taux peut être augmenté et porté chaque année de 1,2 à 1,8 pour cent. Compte tenu, ici encore, des différentes catégories d'encouragement, il faut prévoir l'octroi d'un montant de quelque 85'000 francs en moyenne pour chacun des 2100 logements entrant en considération, autrement dit un crédit de 178,5 millions de francs à couvrir pendant 25 ans.

Des contributions non remboursables s'élevant à environ 1 million de francs par an sont consacrées aux mandats de recherche et d'études, ce qui représente 3 millions de francs pour les années 1998 à 2000. Vu l'importance sociale du logement, les ressources financières qui sont engagées et la complexité des connexités du marché, les études de marché et la recherche en matière de construction sont primordiales pour la politique du logement. Actuellement la septième phase de programme 1996 à 1999 est en cours.

Il est prévu d'attribuer 1,5 million de francs au titre des contributions non remboursables aux paiements d'intérêts intervenant dans le cadre des aides à l'équipement, soit 4,5 millions de francs pour les années 1998 à 2000.

L'engagement portant sur des contributions fédérales non remboursables nécessitera au total l'ouverture des crédits suivants:

- Pour 6300 logements, abaissement supplémentaire I destiné à réduire les loyers ou les charges des couches sociales à faible revenu	157,5 millions de francs
- Pour 2100 logements, abaissement supplémentaire II en faveur de personnes âgées, handicapées ou exigeant des soins, du personnel soignant et de personnes suivant une formation	178,5 millions de francs
- Contributions aux mandats de recherche et d'études	3,0 millions de francs
- Engagements pour le service de l'intérêt de prêts bancaires destinés à l'équipement de terrains	<u>4,5 millions de francs</u>
- Total	<u>343,5 millions de francs</u>

32 Contributions fédérales remboursables

La Confédération soutient les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations qui s'occupent de la construction de logements d'utilité publique en leur accordant des prêts à taux d'intérêt avantageux. Elle peut également prendre des participations au capital de maîtres d'ouvrage d'utilité publique dont les activités couvrent plusieurs régions. En contrepartie, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique reprennent diverses tâches qui ont été abordées au chiffre 13. L'instrument d'encouragement le plus important dans ce domaine sont les prêts du fonds de roulement que les organisations faïtières de la construction de logements d'utilité publique redistribuent aux maîtres d'ouvrage qui leur sont affiliés.

Il est nécessaire d'augmenter ce fonds afin de renforcer la position financière des maîtres d'ouvrage d'utilité publique dont le rôle, en matière de construction de logements, est important. Certains moyens doivent, en outre, être engagés pour les participations au capital, car la "privatisation partielle" prévue de l'encouragement de la propriété nécessitera aussi le renforcement du capital de base des coopératives de cautionnement hypothécaire.

Lors des années passées, quelque 35 millions de francs ont été versés en moyenne chaque année au titre de cette rubrique. Nous vous demandons d'ouvrir ici un montant global de 60 millions de francs pour la période du nouveau crédit de programme des années 1998 à 2000.

La loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements prévoit le versement, sous la forme de prêts remboursables qui portent intérêts, d'avances au titre de l'abaissement de base. A l'origine, ces avances étaient versées par la Confédération à la charge du compte financier. Aujourd'hui, elles sont essentiellement fournies par les banques, la Confédération n'accordant plus que des engagements. Comme on l'a vu, il existe toutefois des cas où la Confédération doit directement procéder à des versements. Voilà pourquoi il faut, ici encore, prévoir des paiements à l'avenir. Nous vous proposons d'ouvrir à cet effet un crédit de programme global de 24 millions de francs pour les années 1998 à 2000.

L'engagement portant sur des prêts remboursables et sur des participations nécessitera donc l'ouverture des crédits suivants:

- Prêts et participations en faveur de maîtres d'ouvrage et d'organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique	60 millions de francs
- Prêts destinés aux avances au titre de l'abaissement de base	<u>24 millions de francs</u>
- Total	<u>84 millions de francs</u>

33 Engagements éventuels

L'une des dispositions les plus importantes de la LCAP concerne la caution accordée pour les hypothèques de rang postérieur garantissant le financement de la construction de logements et l'acquisition de maisons familiales jusqu'à 90 pour cent du coût de revient. Les projets de construction des maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont cautionnés jusqu'à 95 pour cent des frais d'investissement. Ce type d'aide fédérale est accordé pour environ 85 pour cent de tous les logements concernés par la LCAP. Compte tenu des catégories de logements, la caution se monte en moyenne à quelque 75'000 francs par logement, ce qui rend nécessaire, pour 10'500 logements, un crédit d'environ 675 millions de francs.

Dans la phase d'intérêts élevés qui avait marqué la fin des années quatre-vingt, des parlementaires avaient proposé que soit adopté en Suisse le principe de la "titrisation" des hypothèques. Par la suite, les organisations faitières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique avaient fondé la Centrale d'émission pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique (EGW) en coopération avec l'Office fédéral du logement. La Confédération cautionne les emprunts qu'elle émet. La Centrale d'émission prévoit d'émettre deux ou trois emprunts par an d'environ 70 millions de francs chacun. Pour les années 1998 à 2000, ceci entraîne un besoin de cautions de l'ordre de 600 millions de francs.

Nous l'avons dit, l'encouragement de la propriété doit, à l'avenir, s'effectuer davantage par le biais des coopératives de cautionnement hypothécaire auxquelles la Confédération octroie des arrière-cautions. Si l'on table sur 1000 objets en propriété chaque année et sur un montant cautionné de quelque 150'000 francs en moyenne par logement, le montant nécessaire portant sur les engagements devrait s'élever à environ 450 millions de francs.

Les avances destinées à l'abaissement de base servent à ramener les loyers initiaux et les charges des propriétaires à une part qui est fixée à 5,6 pour cent des frais d'investissement à partir de 1997. Du fait de l'augmentation des loyers, les avances, intérêts compris, sont remboursées successivement une fois qu'elles ont atteint le loyer couvrant les coûts. Etant donné que le montant des avances dépend directement des taux d'intérêt hypothécaires, il peut subir des variations considérables. Les avances destinées à l'abaissement de base sont versées par les banques contre des engagements de la Confédération. Il faut compter par logement avec un engagement portant sur environ 15 pour cent des frais d'investissement moyens de 315'000 francs, soit avec 47'600 francs. Pour 10'500 logements, environ 500 millions de francs seront nécessaires.

Pour garantir les cautions et les engagements, les crédits suivants seront nécessaires:

- Cautions pour les hypothèques de rang postérieur, pour les arrière-cautions et les cautions destinées à la centrale d'émission	1725,0 millions de francs
- Engagements pour les avances de l'abaissement de base	<u>500,0 millions de francs</u>
- Total	2225,0 millions de francs
Montant disponible sur le crédit de programme en cours:	<u>2000,0 millions de francs</u>
- Augmentation du crédit nécessaire	<u>225,0 millions de francs</u>

34 Crédits destinés à minimiser les pertes

Alors que les risques de l'engagement portant sur l'acquisition de réserves de terrains et sur les prêts peuvent être approximativement évalués, il est extrêmement difficile d'obtenir des données fiables sur les risques de perte à long terme des engagements éventuels. Si on se réfère aux expériences réalisées à l'étranger avec des modèles de cautionnement similaires, à l'évolution suivie jusqu'à présent dans l'exécution de la LCAP et aux réévaluations des banques, il faut compter avec des pertes s'élevant jusqu'à 10 pour cent des engagements, selon l'évolution économique. De plus, en fonction de la stratégie adoptée pour les amortissements et du cycle actuel de l'économie, ces pertes se répartissent de manière inégale sur plusieurs années.

Les pertes enregistrées jusqu'à la mi-1996 s'élèvent à quelque 15 millions de francs. Cela n'a rien de dramatique si l'on considère le total des créances ouvertes et des engagements de la Confédération. A l'inverse, des montants exprimés en millions de francs parviendront, à court terme, en phase de paiement, en particulier dans les catégories d'encouragement mentionnées au chiffre 14. Le Conseil fédéral est tout sauf indifférent à ces cas dont la solution devra être recherchée hors du contexte de ce message.

En revanche, en ce qui concerne le volume des affaires en difficulté et des pertes en relation avec l'exécution ordinaire de la LCAP, la stratégie qui sera suivie repose principalement sur deux mesures:

La première consistera à honorer directement des cautions et des engagements après une réalisation forcée. Les moyens nécessaires à cet effet ne seront pas demandés en tant que crédit de programme, mais comme crédits de paiement sollicités dans le cadre du budget. Le montant de la rubrique concernant la couverture des pertes issues d'engagements éventuels a déjà été relevé, pour ces cas-là, de 5 à 15 millions de francs dans le budget

1997. Selon la situation économique, il faudra prévoir à cet effet, pour les années 1998 à 2000, une augmentation de ces paiements.

La seconde se fondera sur l'expérience selon laquelle les engagements contractés sous la forme de cautions doivent, la plupart du temps, être honorés au moment le plus défavorable, c.-à-d. lorsque les valeurs immobilières sont les plus basses. En 1985 déjà, des mesures ont été prises en prévision d'une recrudescence des perturbations du marché; c'est à ce moment que la SAPOMP AG, société de sauvegarde de la Confédération, a été créée. Sa tâche consiste à se rendre adjudicataire - dans certaines conditions - d'immeubles en difficulté et de les gérer dans son portefeuille jusqu'à ce qu'une revente permette d'empêcher ou de minimiser les pertes issues de cautionnements de la Confédération. La marge de manoeuvre que la Confédération n'a pas, pour des raisons administratives et institutionnelles, est ainsi prolongée dans le temps.

Une expertise réalisée au printemps de 1995 a montré que le développement de la SAPOMP AG en une institution de sauvegarde efficace s'inscrivait dans le cadre logique de l'encouragement à la construction de logements, à condition toutefois que des stratégies claires soient développées, que des structures d'exploitation soient adaptées et que les fonds propres soient augmentés de manière à éviter que le maintien provisoire d'immeubles avant leur revente ne continue d'occasionner de nouvelles pertes.

L'Office fédéral du logement a immédiatement traduit ces recommandations dans les faits. Depuis février 1996, la SAPOMP AG dispose d'un nouveau conseil d'administration et d'une nouvelle direction qui, en accord avec l'Office fédéral du logement, ont élaboré des directives précises sur la reprise d'objets locatifs ou en propriété. Les expériences réalisées jusqu'à présent ont montré que la Confédération pouvait réduire ses pertes lorsqu'il existe à moyen terme la perspective de maintenir la valeur d'un objet, ce qui n'est pas le cas avec l'amortissement immédiat des cautions. L'injection de 15 millions de francs de fonds propres, qui figure au budget 1997, est destinée à améliorer la base financière de la SAPOMP AG. Dans le sens d'une politique des réserves à long terme, il convient de renforcer cette base durant quelques années encore. Nous sollicitons dès lors l'octroi de crédits d'engagement annuels de 15 millions de francs chacun pour les années 1998 à 2000.

La minimisation des pertes nécessitera l'ouverture des crédits suivants:

- Participation au capital de la SAPOMP AG 45.0 millions de francs

La participation au capital de la SAPOMP AG doit être portée au compte des "prêts remboursables et participations" dans le crédit général de l'arrêté du Conseil fédéral.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

41 Conséquences financières

Les abaissements supplémentaires I et II ont des durées différentes. Il y a quelques années encore, les paiements arrivaient pour la première fois à échéance environ un à deux ans après la promesse d'aide. On a dû constater, ces derniers temps, un net allongement de la phase de décompte, ce qui a provoqué une augmentation des paiements rétroactifs et a alourdi le budget en conséquence.

C'est pourquoi il est difficile de donner des indications précises sur les incidences financières des crédits de paiements annuels, d'autant qu'il faut tenir compte de l'échéance régulière d'abaissements supplémentaires provenant de crédits de programme antérieurs. Les crédits de programme que nous vous proposons occasionneront en conséquence un surcroît annuel de dépenses de l'ordre de 4 millions de francs qui interviendra au plus tôt à partir de 1999. Ce montant triplera environ en trois ans. Il s'ajoutera aux paiements issus d'engagements de paiement déjà existants. Inversement, il pourra être compensé avec les abaissements supplémentaires arrivant successivement à échéance lors des années suivantes. En 1995, le montant total des paiements pour les abaissements supplémentaires atteignait 83,9 millions de francs. Il passera à quelque 146 millions de francs dans les six prochaines années, puis se stabilisera de nouveau à 108 millions par an suite à la réduction du volume d'encouragements.

Les prêts et les participations alloués aux maîtres d'ouvrage et aux organisations s'occupant de la construction de logements d'utilité publique sont, normalement, versés l'année durant laquelle les contributions ont été octroyées. De 1998 à 2000, ils représenteront une dépense annuelle effective de 20 millions de francs en moyenne. Il conviendra d'y ajouter 8 millions de francs par an d'avances remboursables.

Pour ce qui est des cautions et des engagements, il s'agit d'engagements éventuels qui n'entraîneront pas de dépenses. Ils ne chargent les comptes de la Confédération que lorsque des pertes surviennent et qu'il faut procéder à des amortissements. Jusqu'à la fin de 1995, 1,7 pour mille de tous les engagements éventuels a dû être définitivement amorti. Il faut s'attendre à d'autres pertes, parfois considérables, en raison de l'effondrement des prix sur le marché immobilier. Des paiements annuels d'un montant de 15 millions de francs devraient pouvoir être effectués en faveur de la SAPOMP AG pour lui permettre de minimiser les risques.

En ce qui concerne les dépenses pour les abaissements supplémentaires, les chiffres figurant actuellement dans le plan financier doivent être corrigés en conséquence.

L'article 88 2^e alinéa, de la constitution instituant un frein aux dépenses précise notamment que les crédits d'engagement, entraînant des dépenses nouvelles et uniques de plus de 20 millions de francs ou périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être adoptés à la majorité de tous les membres de chaque conseil. Comme les crédits de pro-

gramme dépassent ces limites, nous sommes d'avis qu' il conviendrait de soumettre au frein aux dépenses l'article premier 1^{er} alinéa, de l'arrêté proposé, qui fixe les montants de ces crédits de programme.

42 Effets sur l'état du personnel

Avec son effectif actuel de personnel, l'Office fédéral du logement est en mesure de traiter chaque année les demandes correspondant au montant des crédits sollicités. Etant donné cependant que le nombre des affaires parvenant en phase de paiement est en augmentation, et que, de ce fait, les mutations sont toujours plus nombreuses, on suppose que des modifications dans l'attribution des charges devront intervenir (assignation à d'autres tâches). D'autre part, il conviendra d'intensifier la détermination des besoins afin d'éviter que la Confédération ne réalise de faux investissements et n'enregistre des pertes.

Le nombre des affaires en difficulté ayant augmenté, un service des immeubles a été créé il y a un an à l'Office fédéral du logement. Ce service permet de mieux défendre les intérêts de la Confédération et sans lui, il ne serait plus possible d'assurer la liquidation des cas problématiques. A cette fin, mais également pour le traitement de l'effectif global des logements au bénéfice d'un encouragement qui est, provisoirement encore en augmentation, l'Office fédéral du logement sera contraint, le moment venu, de recourir au recrutement de personnel qualifié supplémentaire si des mutations internes ne permettent plus de couvrir les besoins.

43 Conséquences pour les cantons et pour l'économie

L'aide fédérale accordée en vertu de la LCAP s'accompagne d'aides complémentaires allouées par maints cantons. Le volume d'encouragement étant cependant réduit par rapport à celui des deux messages précédents sur les crédits, les engagements financiers des cantons seront, par conséquent, également moins importants. Vu la situation des carnets de commande et de l'emploi dans le secteur de la construction, les crédits devraient produire des effets positifs dans ce secteur; d'autre part, ils n'engendrent aucune charge pour l'économie.

5 Programme de la législature

Ce projet figure dans le rapport concernant le programme de la législature 1995 à 1999 (FF 1996 II 289 ss). En tant que tel, l'encouragement de la construction et de l'accèsion à la propriété de logements ne constitue pas une priorité. Le Conseil fédéral estime toutefois que le réseau social doit être suffisamment fort pour éviter la misère et l'exclusion, tout particulièrement lorsque l'heure est aux bouleversements. Cela est d'autant plus important que diverses enquêtes relèvent un retour en force des inégalités sociales.

6 Rapports avec le droit européen

Le présent projet est conforme au droit de l'Union Européenne, dans laquelle la législation en matière de logement relève de la compétence de chaque Etat.

7 Bases juridiques

Selon l'article 53 1er alinéa de la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements du 4 octobre 1974 (LCAP), les moyens prélevés sur le compte financier de la Confédération sont accordés en tant que crédits de programme revêtant la forme de l'arrêté fédéral simple.

Crédits de programme sollicités jusqu'à la fin de 1995 pour des contributions non remboursables

	En millions de francs	En millions de francs
<i>Crédits de programme</i>		
AF du 4 juin 1975	201,0	
AF du 17 juin 1975	30,0	
AF du 17 mars 1976	20,0	
AF du 17 mars 1983	43,0	
AF du 9 juin 1983	137,0	
AF du 30 septembre 1985	515,0	
AF du 3 octobre 1991	1205,0	2151,0
dont, bloqués sur la base des coupes dans le budget 1994,		15,0
		2136,0
- Engagements pour contributions à titre d'apport à l'intérêt du capital, en vue de rénover des logements (AF du 17 juin 1975)	50,0	
- Engagement pour mandats de recherche et d'étude, cours et réunions (art. 26 et 51 LCAP)	13,1	
- Engagement pour l'abaissement supplémentaire des loyers et pour faciliter l'accès à la propriété de logements et de maisons familiales (art. 42 et 48 2e al. LCAP)	1685,8	
- Engagement pour le service de l'intérêt de prêts bancaires destinés à l'équipement de terrains à bâtir (art. 19 LCAP)	24,4	1773,3
Montant disponible à la fin de 1995 pour de nouveaux engagements		362,7

A la fin de 1995, des 1773,3 millions de francs engagés pour des contributions, seuls 507,0 millions de francs avaient été versés.

**Crédits de programme sollicités jusqu'à la fin de 1995
pour des avances, des prêts remboursables et des participations**

	En millions de francs	En millions de francs
<i>Crédits de programme</i>		
AF du 4 juin 1975	98,0	
AF du 17 mars 1983	21,0	
AF du 9 juin 1983	22,0	
AF du 30 septembre 1985	65,0	
AF du 3 octobre 1991	300,0	
AF du 19 mars 1993	50,0	556,0
dont, bloqués sur la base des coupes dans le budget 1994		6,0
		550,0
- Engagement pour des avances destinées à l'abaissement de base (art. 37 et 48 1er al. LCAP)	40,1	
- Engagement pour les mesures d'encouragement en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (art. 51 LCAP)	367,7	407,8
Montant disponible à la fin de 1995 pour de nouveaux engagements		142,2

A la fin de 1995, des 317,7 millions de francs engagés pour des avances, prêts et participations, 311,7 millions de francs avaient été versés.

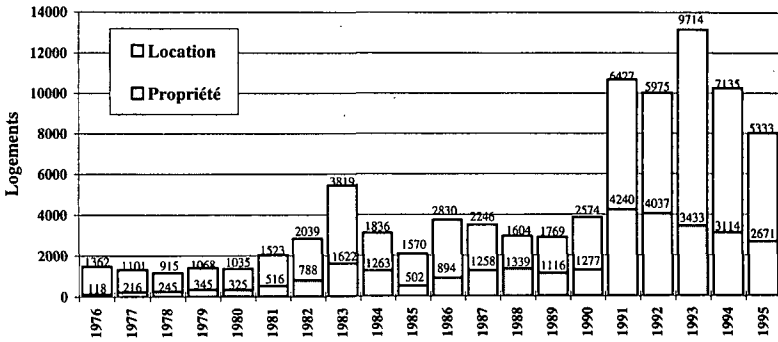
**Crédits de programme sollicités jusqu'à la fin de 1995
pour des cautions et des engagements**

	En millions de francs	En millions de francs
AF du 4 juin 1975 (540 et 68 mio. de fr.)	608,0	
AF du 17 juin 1975	24,0	
AF du 21 juin 1982	200,0	
AF du 17 mars 1983	225,0	
AF du 9 juin 1983	695,0	
AF du 30 septembre 1985	2400,0	
AF du 6 octobre 1992	7400,0	11'552,0
- Cautions accordées du 1er septembre 1975 au 31 décembre 1995 (art. 36 et 48 1er al. LCAP)	5165,0	
- Engagements contractés (y c. les intérêts) du 1er septembre 1975 au 31 décembre 1995 (art. 36 et 48 1er al. LCAP)	2922,0	8087,0
Solde des engagements		3465,0

Logements directement encouragés de 1975 à 1995

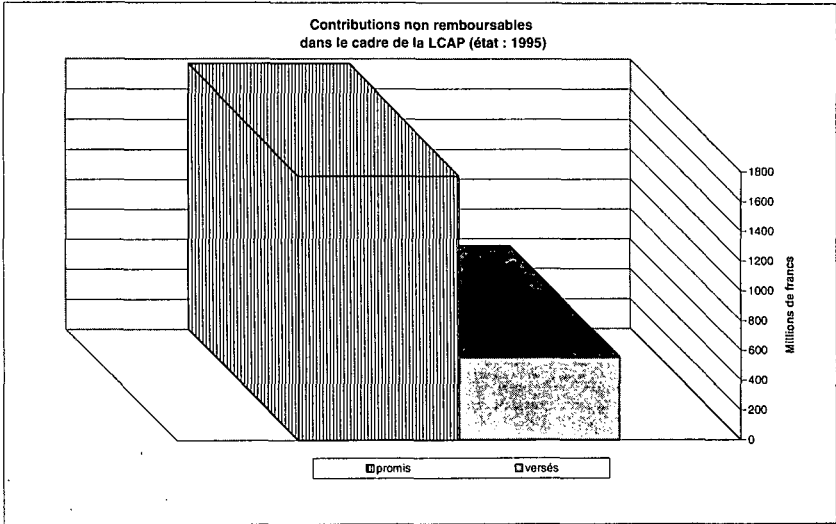
Décisions				
Année	Nombre de logements			Nombre de dossiers
	Location	Propriété	Total	
1975			119	
1976	1362	118	1480	195
1977	1101	216	1317	255
1978	915	245	1160	260
1979	1068	345	1413	378
1980	1035	325	1360	365
1981	1523	516	2039	575
1982	2039	788	2827	925
1983	3819	1622	5441	1943
1984	1836	1263	3099	1370
1985	1570	502	2072	550
1986	2830	894	3724	1054
1987	2246	1258	3504	1361
1988	1604	1339	2943	1444
1989	1769	1116	2885	1231
1990	2574	1277	3851	1448
1991	6427	4240	10'667	3170
1992	5975	4037	10'012	3509
1993	9714	3433	13'147	3250
1994	7135	3114	10'249	3252
1995	5333	2671	8004	2929
Total	61'875	29'319	91'313	29'464

Nombre de logements aidés

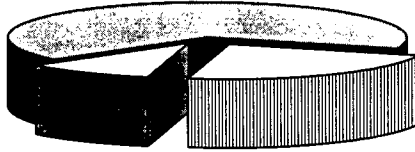


LCAP / statistiques annuelles

Année	Demandes				Décisions			
	Nombre de logements			Nombre de dossiers	Nombre de logements			Nombre de dossiers
	Location	Propriété	Total		Location	Propriété	Total	
Total	83'213	30'668	113'881	35'407	61'875	29'319	91'313	29'464
1970								
1971								
1972								
1973								
1974								
1975							119	
1976	1866	137	2003	243	1362	118	1480	195
1977	1120	238	1358	302	1101	216	1317	255
1978	645	237	882	279	915	245	1160	260
1979	810	256	1066	311	1068	345	1413	378
1980	1117	255	1372	352	1035	325	1360	365
1981	2160	675	2835	640	1523	516	2039	575
1982	4010	1155	5165	1385	2039	788	2827	925
1983	6040	2160	8200	2635	3819	1622	5441	1943
1984	3025	1970	4995	1979	1836	1263	3099	1370
1985	2760	670	3430	770	1570	502	2072	550
1986	2090	1125	3215	1205	2830	894	3724	1054
1987	1920	1340	3260	1475	2246	1258	3504	1361
1988	1355	1360	2715	1450	1604	1339	2943	1444
1989	1785	1410	3195	1550	1769	1116	2885	1231
1990	2995	1715	4710	1945	2574	1277	3851	1448
1991	9740	3580	13'320	4150	6427	4240	10'667	3170
1992	13'395	3780	17'175	4520	5975	4037	10'012	3509
1993	10'415	2755	13'170	3445	9714	3433	13'147	3250
1994	9650	2825	12'475	3400	7135	3114	10'249	3252
1995	6315	3025	9340	3371	5333	2671	8004	2929

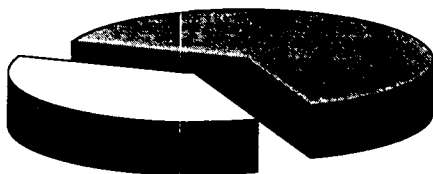


**Prestations aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique
dans le cadre de la LCAP
(octroi de prêts et de participations, état: fin 1995)**



- Prêts aux organisations faïtières s'occupant de la construction de logements d'utilité publique: 205,8 millions de francs
- Prêts directement octroyés à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique: 73,4 millions de francs
- Participations au capital de maîtres d'ouvrage d'utilité publique: 32,5 millions de francs

**Engagements éventuels contractés
dans le cadre de la LCAP (état: fin 1995)**



- Engagements (avances de l'abaissement de base): 2921,8 millions de francs
- Cautions d'hypothèques de rang postérieur: 5165,0 millions de francs

Arrêté fédéral ouvrant des crédits de programme pour la construction de logements

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 53 de la loi fédérale du 4 octobre 1974¹⁾ encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements;

vu le message du Conseil fédéral du 19 février 1997²⁾,

arrête:

Article premier

¹ Sont ouverts pour le financement de la construction et de l'encouragement à la propriété de logements les crédits de programme suivants:

- a. 343,5 millions de francs pour des contributions non remboursables;
- b. 129,0 millions de francs pour des prêts remboursables et des participations;
- c. 225,0 millions de francs pour des engagements éventuels (cautions et engagements auprès de banques).

² Ces crédits de programme sont ouverts à partir de 1998 et au moins jusqu'à la fin de 2000.

Art. 2

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

N39174

¹⁾ RS 843

²⁾ FF 1997 II 697

Message concernant l'octroi de crédits de programme destinés à encourager la construction et l'accession à la propriété de logements du 19 février 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.016
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	22.04.1997
Date	
Data	
Seite	697-733
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 992

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.