

99.007

Message

relatif à l'arrêté fédéral portant sur des mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements et à la modification de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)

du 24 février 1999

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

Nous vous soumettons ci-après un projet d'arrêté fédéral relatif à des mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements, de même qu'une modification de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, en vous demandant de les approuver.

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

24 février 1999

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Ruth Dreifuss
Le chancelier de la Confédération, François Couchevin

40303

Condensé

Le 4 octobre 1974, les Chambres fédérales avaient, en application de l'art. 34^{sexies} de la constitution, adopté la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP; RS 843). Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1975, la LCAP devait améliorer les conditions de la construction de logements en général et encourager en particulier celle de logements locatifs bon marché. Les aides accordées par la Confédération consistaient en des contributions non remboursables destinées à abaisser le coût du logement pour les ménages à faible pouvoir d'achat, en des contributions remboursables octroyées sous la forme d'avances et de prêts, en des cautionnements et des engagements.

Jusqu'au début des années 90, le secteur du logement a été marqué par un fort excédent de la demande, par une surchauffe du marché de la construction et du marché de l'immobilier, et par une augmentation des coûts du logement. Depuis, la situation a changé du tout au tout. Les problèmes d'emploi et la stagnation des revenus et de la population se sont traduits par une augmentation du nombre des logements vacants alors même que la construction de logements continuait encore à progresser. Une forte pression s'est dès lors exercée sur les coûts de la construction, sur les loyers et sur les prix de l'immobilier. L'effondrement du marché a entraîné des pertes de valeur substantielles atteignant plusieurs centaines de milliards de francs pour les bailleurs de fonds et pour les investisseurs. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements dont il est question ici en ait été affecté, ne serait-ce que parce que le cautionnement de la Confédération garantit avant tout les hypothèques de rang postérieur, lesquelles ont été les premières touchées par l'effondrement des prix.

Les pertes ont d'abord résulté des cautionnements des acquisitions de terrains et autres biens immobiliers. Étaient également touchés depuis un certain temps les ménages de propriétaires qui étaient contraints de vendre pour des raisons familiales ou professionnelles. Aujourd'hui, le cercle des personnes concernées s'est élargi. Avec la détente qui progresse sur le marché du logement, avec la stagnation voire la baisse des loyers et des salaires, le système institué par la LCAP, qui table sur une augmentation périodique des loyers, est un grand handicap pour les bailleurs. S'y ajoute le fait que, lors de la période de prix élevés qui a marqué le début des années 90, de nombreux logements ont, pour des raisons conjoncturelles, été construits dans des régions économiquement défavorisées.

A la fin de 1998, les pertes résultant de l'exécution de la LCAP s'élevaient à près de 270 millions de francs; 90 % environ provenaient de cautions et d'engagements, le reste de prêts et de participations.

Depuis 1995, nous demandons des crédits de paiement ou des crédits supplémentaires pour couvrir les pertes. Les sommes inscrites au budget pour honorer les prestations de garantie sont passées de 1 million de francs en 1995 à 25 millions en 1998. Dans les années 1997 et 1998, des crédits supplémentaires s'élevant respectivement à 86 et à 80 millions de francs ont été accordés. La dernière fois qu'elles ont augmenté le crédit de programme, les Chambres ont aussi autorisé une augmentation de la participation de la Confédération dans la société SAPOMP SA, laquelle

fait office de société de sauvegarde des immeubles en difficulté dont la construction a été encouragée par la LCAP (objets LCAP en difficulté).

On pourrait continuer à agir ainsi si l'on pouvait espérer une relance rapide du marché de l'immobilier. Malheureusement, cette relance ne se produira pas de siôt sur les marchés locaux et sectoriels dont relèvent les objets LCAP. Des mesures visant à réduire l'endettement causé par l'abaissement de base devront en outre être prises. Dans son message du 19 février 1997 (FF 1997 II 697), le dernier où il demandait une augmentation des crédits de programme, le Conseil fédéral a donc souligné que des dispositions spéciales seraient nécessaires pour amortir les dettes anciennes et réduire les pertes futures.

Il y a pertes résultant d'engagements éventuels quand on doit honorer des cautionnements et des engagements et ce, aussi bien dans le cas de réalisation forcée ou d'assainissement financier de gré à gré de biens immobiliers LCAP que lorsque la Confédération est tenue, à l'expiration de l'aide fédérale, de refinancer des avances non encore remboursées de l'abaissement de base. Ces types de pertes et de risques de paiement exigent donc un train de mesures différencié.

D'une part, il faut prévoir des crédits de paiement pour couvrir les pertes provenant des prestations de garantie. Cette couverture est opérée via les budgets annuels, donc ne fait pas l'objet du présent projet. Elle représente néanmoins une partie importante du train de mesures, raison pour laquelle nous l'évoquons ici, par souci d'exhaustivité. Les dettes anciennes et les autres pertes connues aujourd'hui, d'un montant de 370 millions de francs, seront couvertes par l'article intitulé «Pertes provenant d'engagements de garantie», qui a été introduit dans le budget 1999, mais aussi par les sommes budgétées pour 1999 à l'article des pertes ordinaires. Les pertes qui résulteront d'engagements en cours seront prises en compte dans l'article des pertes ordinaires actuellement doté de 45 millions de francs par an.

D'autre part, il faut prendre des mesures pour réduire autant que possible les pertes et les risques à venir en la matière. Elles seules font l'objet de l'arrêté que nous vous proposons d'adopter. Elles visent premièrement à réduire, par une diminution des intérêts correspondants, les risques financiers à moyen terme que font courir les avances de l'abaissement de base. Pour ce faire, la Confédération, qui dispose traditionnellement d'un avantage en matière de taux d'intérêt, reprendra toutes les avances remboursables de l'abaissement de base que les banques ont accordées pour les logements locatifs et elle fournira elle-même les avances à venir. Deuxièmement, les hypothèques cautionnées devront être davantage remplacées par des prêts de la Confédération à taux avantageux, dans le cas d'objets en difficulté. Troisièmement, en cas de réalisation forcée, la Confédération reprendra davantage de ces objets par l'intermédiaire de SAPOMP SA. Elle pourra ainsi stabiliser le marché et participer à d'éventuelles plus-values à long terme, ce qui compensera en partie ses pertes.

Pour pouvoir réaliser ces mesures qui ne constitueront une stratégie complète que si elles sont prises dans leur globalité et dont l'adoption intégrale conditionne l'entrée en vigueur de l'accord conclu avec les banques, nous vous demandons les moyens suivants:

Une augmentation des crédits de programme en cours:

- de 140 millions de francs pour accorder des prêts aux maîtres d'ouvrage qui s'occupent de la construction de logements d'utilité publique, en remplacement de leurs hypothèques qui ont été cautionnées par la Confédération et qui grèvent des objets en difficulté;*
- de 100 millions de francs pour augmenter la participation de la Confédération dans SAPOMP SA.*

Une inscription au bilan de la Confédération de:

1400 millions de francs au maximum, qui permettra à la Confédération de reprendre, d'ici au 31 décembre 2000, les avances de l'abaissement de base consenties par les banques à sa demande pour les logements locatifs.

Des modifications subsidiaires de la LCAP sont en outre nécessaires. Elles concernent la rémunération et l'amortissement anticipé des avances ainsi que la base légale du paiement futur, par la Confédération, des avances de l'abaissement de base.

Message

1 Introduction

11 Point de la situation

Jusqu'au début des années 90, la situation du logement a été marquée par une demande largement excédentaire, par une surchauffe du marché de la construction et du marché de l'immobilier et par une croissance des coûts du logement. Il n'y a pas si longtemps encore, en 1989, les Chambres avaient adopté des arrêtés fédéraux urgents sur des mesures immédiates à prendre dans le domaine du droit foncier. En 1991 et en 1992, elles avaient accordé des crédits de programme pour la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP). Compte tenu de la situation du marché de l'époque et soucieuses de relancer l'activité du bâtiment, elles étaient allées bien au-delà des demandes de crédit du Conseil fédéral.

Depuis, la situation a changé du tout au tout. Les problèmes d'emploi et la stagnation des revenus et de la population se sont traduits par une augmentation du nombre de logements vacants alors même que la construction de logements continuait à progresser. Une forte pression s'est dès lors exercée sur les coûts de la construction, sur les loyers et sur les prix de l'immobilier. L'effondrement du marché a entraîné des pertes substantielles pour les bailleurs de fonds et pour les investisseurs. Pour les seules opérations hypothécaires des banques, les amortissements et les provisions s'élèvent à quelque 50 milliards de francs tandis que les pertes de valeur de l'ensemble des actifs immobiliers au cours de ces dernières années se chiffrent par centaines de milliards.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que l'encouragement de la construction et de l'accèsion à la propriété de logements dont il est question ici en ait été affecté, notamment parce que le cautionnement de la Confédération garanti avant tout les hypothèques de rang postérieur, lesquelles sont les premières touchées par l'effondrement des prix.

Les Chambres fédérales ont été régulièrement tenues au courant de la dégradation de la situation depuis 1995. La Délégation des finances des Chambres fédérales reçoit en effet depuis lors un rapport trimestriel sur l'état des pertes et des risques de paiement. Nous avons du reste consacré un chapitre spécial à ces pertes dans le message du 19 février 1997 relatif à de nouveaux crédits de programme visant à encourager la construction et l'accèsion à la propriété de logements.

A la fin de 1998, les pertes subies au titre de l'exécution de la LCAP s'élevaient à quelque 270 millions de francs, dont 90 % environ provenaient des engagements de garantie (cautions et engagements), le reste de prêts et de participations.

Depuis 1995, les crédits de paiement ont été progressivement augmentés dans le but de couvrir les pertes induites par les engagements de garantie, en conséquence de quoi les sommes affectées dans le budget au paiement des prestations de garantie sont passées de 1 million de francs en 1995 à 25 millions en 1998. En 1997 et en 1998, des crédits supplémentaires s'élevant respectivement à 86 et à 80 millions de francs ont été en outre accordés. Le 3 décembre 1997 (FF 1998 98), lors de la dernière augmentation en date du crédit de programme, les Chambres fédérales ont aussi autorisé une augmentation de la participation de la Confédération dans la SA-

POMP SA, laquelle fait office de société de sauvegarde des objets LCAP en difficulté (ch. 244).

On pourrait continuer à agir ainsi si l'on pouvait espérer une relance rapide du marché de l'immobilier. Or, malgré certains signes positifs isolés, cette relance ne devrait pas se produire de sitôt sur les marchés locaux et sectoriels dont relèvent les objets LCAP. La situation reste précaire et il faut s'attendre à une nouvelle augmentation des pertes. Qui plus est, le maintien de la réglementation actuelle ne permettra pas de remédier aux risques de paiement futurs du système institué par la LCAP. Or, à moyen terme, ceux-ci sont la plus grande menace qui pèse sur l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements. Dans son message du 19 février 1997, le Conseil fédéral a donc indiqué que des dispositions spéciales seraient nécessaires pour amortir les dettes anciennes et réduire les pertes futures. Le présent message vous propose un train de mesures d'assainissement financier et vous présente, en parallèle, des propositions de correction de la LCAP.

12 Les aides financières de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP)

121 Contributions fédérales non remboursables

Cette catégorie inclut les abaissements supplémentaires destinés à réduire les loyers et les charges pesant sur les propriétaires, pour les catégories de la population économiquement faible; elle inclut aussi les prestations versées pour les mandats d'étude et de recherche ainsi que les participations au paiement des intérêts dus pour des crédits d'équipement.

A la fin de 1998, le total des contributions allouées s'élevait à 2020 millions de francs, dont 890 millions de francs avaient été versés. 98 % de toutes ces contributions étaient des abaissements supplémentaires. Comme il s'agit de prestations à fonds perdu, nous n'en parlerons plus dans ce qui suit.

122 Contributions fédérales remboursables

Cette catégorie correspond aux prêts et aux participations destinés à soutenir des maîtres d'ouvrage s'occupant de la construction de logements d'utilité publique (ci-après: maîtres d'ouvrage d'utilité publique); elle correspond encore aux avances de l'abaissement de base (ci-après: avances de l'AB) destinées à réduire les loyers, avances qui sont acquittées par la Confédération elle-même.

A la fin de 1998, les *prêts et les participations* étaient comptabilisés à hauteur de 438,4 millions de francs: 211,6 millions de francs avaient été mis à la disposition des organisations faitières des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, à titre de prêts du Fonds de roulement; 167,6 millions de francs avaient été accordés à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, à titre de prêts directs; les 59,2 millions de francs restants constituaient les participations au capital de maîtres d'ouvrage d'utilité publique, SAPOMP SA comprise.

Depuis 1996, les prêts et les participations sont entièrement réévalués dans le compte d'Etat et inscrits au passif de l'exercice comptable de l'année en cours. Des réévaluations supplémentaires, à hauteur de 120 millions de francs, ont été opérées

jusqu'à la fin de l'année 1998 pour des prêts consentis avant 1996 à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les prêts et les participations non recouvrables sont sortis des comptes au débit des amortissements. Depuis 1998, un bref commentaire figure dans le compte d'Etat à l'exposé des motifs de l'article budgétaire consacré aux pertes nouvelles et aux pertes totales.

Les *avances de l'abaissement de base* directement accordées par la Confédération sont exceptionnelles et ne représentent qu'une part infime de toutes les avances de l'AB, qui avoisinent 1,8 milliard de francs. En règle générale, les avances de l'AB sont accordées par les banques à la demande de la Confédération, qui leur fournit des garanties (ch. 123). Elles ont notamment permis la constitution d'un fonds de compensation et de réserve pour la reprise des avances financées par les banques, dans le cas d'objets en difficulté. Comme le nombre de ces derniers est en constante augmentation, ce fonds perd rapidement de sa substance. A la fin de 1998, il ne restait plus que 19,0 millions de francs sur les 52,2 millions de francs de dotation initiale. La différence a été prise en compte dans les pertes globales. Lorsque le fonds sera épuisé, ce qui ne devrait pas tarder à se produire, les pertes au titre des avances de l'AB devront être couvertes par l'article ordinaire des pertes provenant d'engagements éventuels (ch. 252).

Les prêts, les participations et les avances directes de l'AB accordées par la Confédération ne seront pas commentés ci-après, car ils n'ont plus d'incidence sur les paiements en cas de perte. A moyen terme, il faudra toutefois s'attendre à de nouveaux amortissements au chapitre de ces articles.

123 Engagements éventuels

C'est sous ce titre que la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements regroupe les cautionnements et les engagements.

Les *cautionnements* couvrent :

- les hypothèques de rang postérieur allant jusqu'à 90 % des coûts d'investissement des immeubles locatifs et des logements habités par leur propriétaire, neufs, rénovés ou achetés, voire jusqu'à 95 % naguère, lorsqu'il s'agissait de maîtres d'ouvrage d'utilité publique,
- jusqu'à 95 % des acquisitions de réserves de terrain, intérêts cumulés compris (cette aide a été suspendue en 1995, en raison des risques),
- les prêts de la Centrale d'émission des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (CCL).

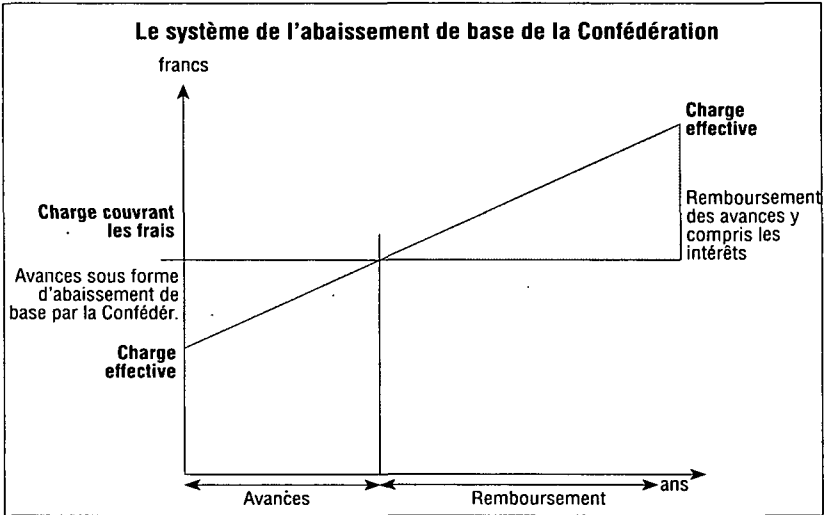
En plus, la Confédération fournit des arrière-cautions aux coopératives de cautionnement immobilier.

A la fin de 1998, le total des cautionnements s'élevait à 5,309 milliards de francs, dont 3,878 milliards pour les hypothèques de rang postérieur, 1,272 milliard pour les emprunts CCL et le reste pour les autres postes.

Compte tenu des amortissements ordinaires et à supposer que les annulations anticipées conserveront la même ampleur, les garanties (prêts CCL compris) subsistant en cas de réalisation devraient s'élever à quelque 4,4 milliards de francs en 1999, avant de diminuer progressivement.

Les *engagements* visent quant à eux à garantir les avances de l'AB financées par les banques à la demande de la Confédération. Ces avances sont aujourd'hui rémunérées

au taux de l'hypothèque de premier rang. Comme l'indique le graphique ci-après, elles permettent de faire passer au début les loyers et les charges des propriétaires en dessous du coût de revient. Par la suite, ces loyers et ces charges augmentent périodiquement, d'un certain pourcentage. Le remboursement des avances, y compris des intérêts et des intérêts composés, débute dès que la charge locative dépasse les coûts effectifs, ce qui dans le meilleur des cas – c'est-à-dire lorsque l'augmentation annuelle des loyers est d'environ 3 % et que l'intérêt hypothécaire ne dépasse pas 5,5 % en moyenne annuelle – n'est mathématiquement possible que 30 ans après le début de l'aide fédérale.



Quant à savoir si et si oui dans quelle mesure un tel mécanisme de réduction des coûts et de remboursement fonctionne, disons que cela dépend du potentiel d'augmentation des loyers et des coûts du capital à long terme et donc de l'évolution des revenus, de la situation économique et de l'emploi, de la hausse des prix, de l'évolution des loyers des logements ailleurs et des coûts de la construction. Si les coûts du capital enregistrent une hausse supérieure à la moyenne ou que la situation du marché nécessite une suspension des hausses de loyers, voire leur baisse, il en résultera automatiquement des avances plus élevées et des délais de remboursement plus longs. Le législateur en était conscient. Il avait expressément admis que les hausses de loyers conditionnées par le système pouvaient s'avérer problématiques en cas de ralentissement de l'activité économique. Aussi avait-il prévu de prolonger, en cas de nécessité, la durée de vie du modèle d'abaissement des coûts, d'accorder des aides de trésorerie et d'amortir, voire de refinancer les avances non remboursées 30 ans plus tard. Ces paiements supplémentaires font l'objet d'une disposition potestative, car en cas de forte augmentation de la valeur des immeubles ou d'attitude négligente, le propriétaire est tenu d'apporter une contribution. Il n'empêche que, compte tenu de la structure du système d'abaissement, mais aussi en raison du principe de la bonne foi, la Confédération sera généralement tenue de régler les versements supplémentaires, au moins pour les logements locatifs dont les loyers ont été réduits.

A la fin de 1998, le total des engagements contractés au titre des avances de l'AB s'élevait à environ 3,3 milliards de francs. Y compris les intérêts, 1,8 milliard de francs avaient effectivement été versés, dont 1,2 milliard pour des logements locatifs et 0,6 milliard pour des objets habités par leur propriétaire. Vu le bas niveau des taux d'intérêt hypothécaires et l'importance des remboursements anticipés, on peut considérer que les avances de l'AB versées en faveur des objets LCAP récents sont aujourd'hui à peu près égales aux remboursements opérés pour des objets LCAP anciens. Une légère hausse des taux d'intérêt, une diminution des remboursements volontaires ou l'obligation de stopper les baisses des loyers pourraient toutefois à nouveau se traduire rapidement par des versements plus élevés (ch. 223, tableau 5).

13 Effets de la LCAP

Quelque 103 000 logements ont été construits en exécution de la LCAP jusqu'à la fin de l'année 1998. Un tiers étaient des objets habités par leur propriétaire, le reste des logements locatifs. Près de 20 000 logements ont, en outre, fait l'objet d'un soutien indirect grâce à des prêts et à des participations accordés aux maîtres d'ouvrage et aux organisations d'utilité publique.

Comme le montre l'annexe 1, l'encouragement n'a pas été régulier dans le temps, ce qui s'explique par des conditions-cadre économiques changeantes et par une disponibilité variable des fonds publics. Au cours des quatre années critiques qui vont de 1991 à 1994, 45 000 logements ont été concernés par la LCAP: la moitié appartenait à des coopératives, à des fondations ou à des collectivités publiques, l'autre moitié à d'autres personnes morales, à des personnes privées ou à des investisseurs institutionnels. Ont bénéficié de l'encouragement les maîtres d'ouvrage d'utilité publique traditionnels, mais aussi ceux qui, par de nouveaux modèles de location et de gérance, cherchent des formes de location et de propriété alternatives.

Ces prestations de la LCAP, mais aussi ses contributions à l'amélioration de la qualité du logement, à la recherche dans le domaine du logement et au renforcement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et de leurs organisations centrales risquent aujourd'hui de tomber dans l'oubli en raison des difficultés du marché et du système lui-même, et de leurs conséquences financières. Pourtant, la LCAP a fonctionné pendant plus de 20 ans et elle a largement atteint les objectifs visés, notamment en matière de politique sociale. Les ménages à faible revenu, les familles nombreuses et les personnes âgées sont nettement plus représentés parmi les locataires d'objets LCAP que dans la moyenne suisse. Environ 60 % des ménages de locataires ont recours aux abaissements supplémentaires. Plus d'un quart des unités d'habitation est loué à des personnes âgées ou handicapées.

14 Causes des difficultés actuelles

Jusqu'à une période très récente, seule une part infime des problèmes financiers liés à l'application de la LCAP pouvait être imputée à une «défaillance du système», c'est-à-dire aux hausses des loyers conditionnées par le modèle. En l'occurrence, l'effondrement généralisé des prix de l'immobilier qui, dans un premier temps, a principalement touché les cautionnements donnés en relation avec les acquisitions de réserves de terrain et l'achat de lots immobiliers entiers, a joué un rôle bien plus déterminant. A cause des prix pratiqués, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique

n'ont pas pu faire ce type d'achats pendant la période de croissance. Il leur a fallu attendre la normalisation des prix au début des années 90. Beaucoup se mirent alors à acquérir de tels objets avec l'aide de la LCAP. Avec le recul, il s'est avéré qu'ils auraient mieux fait d'attendre encore un peu.

Les ménages de propriétaires obligés de vendre leur logement pour des raisons familiales ou professionnelles sont eux aussi affectés par l'effondrement des prix depuis un certain temps, tout comme ces autres particuliers qui possèdent des objets LCAP et qui, s'ils viennent à faire faillite par suite d'engagements dans le secteur de la construction industrielle et commerciale, menacent les objets LCAP.

Aujourd'hui, le groupe des personnes concernées s'est élargi. Avec la détente à laquelle on assiste sur le marché du logement, avec la stagnation voire la baisse des loyers et des salaires, le système LCAP fait de plus en plus figure de handicap et de risque financier. Si l'on maintient les hausses des prix, les locataires démenagent et les nouveaux intéressés ne sont souvent pas disposés à conclure un contrat de location avec un loyer soumis à des hausses périodiques. En revanche, si les hausses de loyer sont suspendues ou des baisses de prix tolérées, les avances de l'AB augmentent, tout comme le risque pour la Confédération de devoir réinjecter des fonds dans les années qui viennent. Phénomène aggravant: au cours de la période de prix élevés qui a marqué le début des années 90, une grande partie des objets locatifs en question a souvent été construite dans des régions économiquement défavorisées, pour des raisons conjoncturelles et politiques. Les louer est très difficile, d'où l'indice élevé de logements LCAP vacants, qui est d'environ 6 % en moyenne. A son tour, cette situation se traduit rapidement par des problèmes de liquidités, car la quote-part de fonds propres dans des objets LCAP a été sciemment maintenue à un bas niveau pour aider les maîtres d'ouvrage d'utilité publique qui disposent de peu de capitaux. Par ailleurs, les objets LCAP sont parfois mal gérés par leurs propriétaires. Enfin, on se saurait passer sous silence le fait que des montants souvent élevés ont été accordés par le passé par un personnel en trop petit nombre, que le soin requis a donc parfois fait défaut, que les perspectives du marché ont été évaluées avec trop d'optimisme et que tout simplement des erreurs ont été commises.

La situation a encore empiré depuis que les banques font montre d'une très grande réserve envers les logements ayant fait l'objet de l'encouragement et qu'elles dénoncent des crédits hypothécaires, à cause de l'évolution du marché et du système d'abaissement des coûts prévu par la LCAP. Les bailleurs de fonds sont contrariés par le fait que les avances échues de l'AB doivent être reprises par l'acquéreur en cas de réalisation forcée d'un immeuble locatif LCAP. Cela tire les prix vers le bas et met en péril la valeur de l'hypothèque de rang antérieur non garantie, d'où de possibles pertes financières. Pour éviter que les banques se désengagent de la construction de logements d'utilité publique et pour empêcher une réévaluation des objets LCAP qui serait lourde de conséquences pour la Confédération, il faut donc trouver, dans le cadre du présent train de mesures d'assainissement, une solution qui assure la poursuite de la collaboration avec les bailleurs de fonds.

15 Mesures d'accompagnement

Dans le cadre du règlement financier des pertes, on peut s'interroger sur les mesures qui permettraient d'éviter les dérives futures. Bien qu'elles n'aient aucun lien direct

avec le présent message, certaines des mesures prises à ce jour méritent d'être brièvement évoquées.

Deux mesures limiteront les risques des engagements futurs. C'est d'une part la baisse du volume des encouragements, qui était de 13 000 unités de logements en 1993 et à moins de 2000 aujourd'hui, d'autre part la suppression des aides à l'acquisition de réserves de terrain. Le Conseil fédéral a fixé un plafond de 2000 unités pour l'année prochaine. Citons encore l'introduction de limites de coûts plus basses et de critères de sélection plus stricts, l'adoption de prescriptions plus sévères sur les fonds propres et l'augmentation du loyer initial de manière à réduire les hausses de loyer induites par le système. Contribueront également à limiter les risques futurs: l'arrêt de l'encouragement dans les communes où l'indice des logements vacants est élevé; la diversification des instruments permettant de déterminer les besoins en matière de logements; l'analyse régulière de la demande régionale et le renforcement des critères d'octroi des prêts accordés par la Centrale d'émission des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Pour les objets en cours, l'évolution de la situation a été prise en compte grâce à l'introduction d'une gestion des risques, d'un système de détection avancée à l'Office fédéral du logement (OFL) et d'un contrôle annuel de tous les bénéficiaires de prêts, grâce à la réorganisation de la SAPOMP SA et de la CCL, à l'engagement d'experts externes chargés d'élaborer des plans d'assainissement, à la conclusion d'accords dans le cadre des projets d'assainissement ou de mise en veilleuse, grâce enfin à la transformation de logements locatifs en logements destinés à la propriété individuelle.

Il faut en outre noter que l'augmentation du crédit de programme accordée par les Chambres fédérales le 3 décembre 1997 (FF 1998 88) a été assortie de l'obligation de soumettre la politique du logement à un examen approfondi. La Commission fédérale pour la construction de logements (CFCL) a été chargée de cette mission. Elle a rendu son rapport au début de l'année. Elle recommande l'abandon d'une grande partie du système d'encouragement actuel à l'expiration de la réglementation transitoire en vigueur et une réorientation de la politique du logement au cas où celle-ci demeurerait de la compétence de la Confédération, une fois prise la décision sur la future péréquation financière.

2 Mesures financières

21 Motif et finalité des demandes de crédit

Des pertes au titre d'engagements éventuels se produisent lorsque des cautionnements ou des engagements doivent être honorés, lors de la réalisation forcée ou de l'assainissement financier de biens immobiliers LCAP de gré à gré, mais aussi lorsque la Confédération est tenue, à l'expiration de l'aide fédérale, de financer par une rallonge les avances de l'AB non encore remboursées.

Le projet qui vous est présenté ici consiste donc à délimiter ce qu'il faut en moyenne comme argent pour couvrir les paiements au titre des pertes, paiements considérés comme des dépenses liées, et d'en faire apparaître les incidences sur la planification financière. Il doit aussi permettre de prendre les mesures qui réduiront autant que possible les pertes et les risques de paiement futurs de la Confédération.

22 Nature et étendue potentielle des pertes et des risques de paiement issus d'engagements éventuels

L'exécution de la LCAP permet de constituer trois catégories de pertes et de risques de paiement qui sont:

- les pertes à court et à moyen terme, qui sont aujourd'hui déjà saisies par le contrôle des crédits de l'OFL;
- les cas problématiques à court et à moyen terme, qui se produisent continuellement, mais qu'on ne connaît pas encore;
- enfin, les risques de paiement à moyen et à long terme, dans le contexte du financement par une rallonge des avances de l'AB non recouvrables.

221 Pertes et risques de paiement connus

A la fin de 1998, le potentiel de pertes au titre d'engagements éventuels était d'environ 370 millions de francs pour les cas problématiques connus, ce qui inclut les dettes anciennes résultant des acquisitions de réserves de terrain et de l'achat de lots immobiliers importants par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, inclut encore d'autres articles du domaine de la location et de la propriété, de même que des garanties vis-à-vis de la CCL.

222 Pertes futures résultant de l'activité courante

Les pertes à attendre des nouveaux cas problématiques peuvent difficilement être chiffrées bien que les instruments de contrôle s'améliorent. La situation du marché peut évoluer rapidement. La suppression des abaissements supplémentaires réduit les possibilités de louer des logements. Les dénonciations de crédits et les problèmes liés à certains immeubles peuvent entraîner des réactions en chaîne imprévisibles. Les situations d'urgence n'apparaissent souvent que lorsque les intérêts et les amortissements ne sont plus payés et que l'OFL en est informé par le bailleur de fonds qui en a le devoir.

A en croire les expériences faites à l'étranger avec des modèles de cautionnement similaires, mais aussi l'évolution de l'application de la LCAP à ce jour, les résultats des estimations de risques commanditées par l'OFL, ceux du recensement des logements vacants dans les objets LCAP et les correctifs de valeur opérés par les banques, nous devons nous attendre, selon l'évolution de la situation économique, à des pertes qui, irrégulièrement réparties sur plusieurs années, pourront atteindre jusqu'à 13 % des engagements. Pour les seuls cautionnements, les engagements nets s'élèvent actuellement à quelque 4,4 milliards de francs. Dans l'hypothèse envisagée précédemment, il en résulterait des pertes pouvant atteindre 570 millions de francs. S'y ajouteraient les pertes résultant de l'amortissement anticipé d'avances de l'AB lors de la réalisation forcée d'objets habités par leur propriétaire. Pour le 0,6 milliard

de francs d'AB versées en faveur des objets habités par leur propriétaire, il en résulterait un risque supplémentaire pouvant atteindre 80 millions de francs¹.

Dans l'hypothèse avancée, le potentiel de pertes s'élève à près de 650 millions de francs. Comme il concerne tous les engagements éventuels, on peut en retrancher les risques mentionnés au chiffre 221 à hauteur de 370 millions de francs. Le reste sera généré au cours des années à venir, la probabilité de survenance des cas en souffrance et leur répartition ne pouvant être qu'estimées. Les calculs, quels qu'ils soient, reposent sur des estimations grossières et sur des prévisions incertaines. Si la situation économique devait continuer à s'améliorer, on pourrait s'attendre à des chiffres meilleurs. A l'inverse, un scénario plus sombre est également envisageable si elle demeure instable. Les risques d'amortissement sont élevés, surtout pour les objets datant de la première moitié des années 90. Pour donner un ordre de grandeur, disons que les nouvelles pertes générées chaque année sont actuellement estimées à 45 millions de francs; elles pourraient toutefois les dépasser dans les années plus dures.

223 Risques futurs résultant d'avances de l'AB irrécouvrables

Nous avons montré que les risques résultant de l'obligation d'opérer un versement supplémentaire pour les avances de l'AB dépendaient en premier lieu de la fourchette de l'augmentation des loyers et de l'évolution des taux d'intérêt hypothécaires. Quiconque souhaite déterminer le potentiel de risques futurs doit donc procéder à des calculs de modélisation à partir de différents taux d'intérêt des loyers et du capital. D'innombrables combinaisons sont possibles, mais quelques-unes suffiront à illustrer l'endettement et les risques futurs. Il suffit de partir de quelques taux d'intérêt et de quelques recettes de loyers. Il apparaît alors qu'à partir de l'an 2010 environ on devra s'attendre, certaines années durant, en fonction du scénario choisi, à des coûts induits de plusieurs centaines de millions de francs si aucune mesure n'est prise.

L'annexe 2 fournit des indications détaillées. Le tableau 1 qui suit donne, lui, les principaux résultats; il mentionne les rallonges cumulées qui seront nécessaires pour tous les objets LCAP, lors de toutes les années à venir, selon que le taux d'intérêt hypothécaire moyen sera, à moyen terme, de 4,5, de 5 ou de 5,5 %. Dans toutes les opérations, nous sommes partis du niveau actuel des loyers, qui connaîtra une hausse de 6 % tous les deux ans à partir de l'an 2000. Ceci étant, il ressort qu'il n'y aura pratiquement aucun risque si les taux d'intérêt restent faibles. A l'inverse, ce risque passera à un peu moins de 300 millions de francs pour un taux d'intérêt de 5,5 %. Ce montant ne comprend ni les avances remboursées par anticipation ni les avances supplémentaires à fournir en cas de manque à gagner sur les loyers. Les remboursements anticipés ont atteint 80,2 millions de francs en 1998, les dépenses pour logements vacants environ 8,5 millions de francs. Au total donc, les pertes réelles devraient être inférieures aux pertes estimées plus haut. A l'inverse, il faudra s'attendre

¹ Comme l'explique le chiffre 255, les avances de l'AB pour les objets habités par leur propriétaire continueront à être accordées par les banques. Pour les objets locatifs, elles seront directement financées par la Confédération. En cas de remise anticipée des avances de l'AB pour les logements locatifs, aucune charge supplémentaire ne pèsera donc sur le crédit de paiement annuel. En revanche, les avances déjà acquittées devront être amorties pour un volume correspondant.

à des chiffres plus élevés si les remboursements anticipés sont moins nombreux, si les hausses de loyers supposées sont impossibles et/ou si le niveau moyen des taux d'intérêt hypothécaires augmente.

Estimation des pertes cumulées au titre des avances de l'AB à l'expiration de l'aide fédérale (tous les immeubles LCAP)

Tableau 1

Taux d'intérêt moyen des hypothèques à partir de 2001 En %	Taux d'intérêt sur les avances de l'AB à partir de 2001 En %	Estimation des pertes cumulées au titre des avances de l'AB après 30 ans En francs
4,5	4,5	—
5	5	35 566 965
5,5	5,5	298 445 601

Compte tenu des difficultés du marché, il faut non seulement arrêter d'augmenter les loyers, mais encore tolérer qu'ils baissent si l'on veut continuer à pouvoir louer les logements. A la fin de 1998, les biens immobiliers concernés par les baisses de loyers représentaient environ 6 % du parc de logements faisant l'objet de l'encouragement, la baisse moyenne étant d'environ 10 %. Les baisses de loyers entraînent une augmentation des avances de l'AB. Le tableau 2 montre la répercussion des baisses de loyer sur le risque de paiement futur, au cas où le taux d'intérêt hypothécaire moyen serait de 5,5 %. On voit qu'une baisse du loyer somme toute faible peut provoquer une augmentation substantielle des risques de pertes. Il s'ensuit que la Confédération parviendra sans doute à diminuer ses dépenses dans les régions qui connaissent un effondrement des prix des loyers si, au lieu de verser des avances supplémentaires, elle procède à un assainissement immédiat en payant des cautions, en refinançant des hypothèques ou en reprenant des avances de l'AB, (ch. 253 et 33).

Estimation des pertes cumulées au titre des avances de l'AB pour différentes réductions de loyer (tous les immeubles LCAP)

Tableau 2

Taux d'intérêt moyen des hypothèques à partir de 2001 En %	Taux d'intérêt sur les avances de l'AB à partir de 2001 En %	Réductions de loyer à compter du 2 ^e semestre 1998 En %	Estimation des pertes cumulées au titre des avances de l'AB après 30 ans En francs
5,5	5,5	0	298 445 601
5,5	5,5	5	738 939 871
5,5	5,5	10	1 916 709 735
5,5	5,5	15	4 691 817 325

Les exemples donnés jusqu'à présent ont été calculés sur la base d'un taux d'intérêt identique pour la rémunération des avances de l'AB et des hypothèques, conformément à la pratique en vigueur. Le tableau 3 montre comment les risques de paiement futurs évoluent si, pour rémunérer des avances, l'on choisit un taux inférieur d'un point au taux d'intérêt hypothécaire.

Effets d'un refinancement à un meilleur taux des avances de l'AB sur les pertes cumulées à l'expiration de l'aide fédérale (tous les immeubles LCAP)

Tableau 3

Taux d'intérêt moyen des hypothèques à partir de 2001	Taux d'intérêt sur les avances de l'AB à partir de 2001	Estimation des pertes cumulées au titre des avances de l'AB après 30 ans, avec un taux identique sur les avances de l'AB et les hypothèques	Taux d'intérêt hypothécaire moyen à partir de 2001	Taux d'intérêt sur les avances de l'AB à partir de 2001	Estimation des pertes cumulées au titre des avances de l'AB après 30 ans, avec un taux réduit sur les avances de l'AB
En %	En %	En millions de fr.	En %	En %	En millions de fr.
5	5	35,5	5	4	—
5,5	5,5	298,5	5,5	4,5	137
6	6	773	6	5	503

Ces données montrent qu'à elle seule une diminution d'un point du taux d'intérêt sur les avances de l'AB suffit à diminuer considérablement le risque d'endettement. Il convient donc de partir de ce constat et de veiller à ce que les coûts du refinancement soient moins élevés si l'on veut réduire les risques de versements supplémentaires à moyen et long terme.

La constitution de provisions via le compte de résultats de la Confédération, que l'on avait envisagée un certain temps, est inutile vu que les provisions n'ont aucun effet sur l'endettement croissant et qu'elles nécessiteront tôt ou tard des crédits de paiement. L'idée d'octroyer des subventions en vue d'abaisser les taux d'intérêt sur les avances de l'AB a également été rejetée parce qu'il en résulterait de nouvelles subventions et que seuls les taux plus élevés du financement bancaire seront couverts. La meilleure solution est celle du financement direct des avances de l'AB par la Confédération, laquelle bénéficie traditionnellement de taux plus avantageux. L'endettement global et le risque d'abattement s'en trouveront réduits, la différence de taux contribuera à honorer les prestations de garantie de la Confédération. Grâce au refinancement, aucun paiement supplémentaire ne sera nécessaire en cas de perte. De surcroît, les problèmes de paiement induits par le système ne seront plus légués en héritage aux décisionnaires de demain.

Encore faut-il que les banques approuvent le refinancement anticipé des avances de l'AB par la Confédération. Elles sont disposées à le faire si, en cas de réalisation forcée d'objets LCAP, elles voient leur position s'améliorer grâce au recours plus fréquent à la SAPOMP SA et à l'amortissement ponctuel des avances de l'AB. Le présent projet prévoit ces deux mesures, car plus la Confédération se contentera d'honorer les seuls cautionnements, plus la situation sera problématique, compte tenu des conséquences financières et du bas niveau des prix de l'immobilier. Au lieu de laisser à d'autres les biens immobiliers financièrement assainis, elle devrait autant que possible pouvoir acquérir elle-même les objets LCAP en difficulté, dans l'attente d'éventuelles plus-values, ou pouvoir accorder des prêts avantageux pour pallier des difficultés de trésorerie temporaires, plutôt que de payer des cautions. Sous réserve de l'approbation du présent train de mesures par les Chambres, l'Office fédéral du logement et l'Association suisse des banquiers ont donc conclu un accord durant l'été 1998. Cet accord tient compte au mieux des intérêts divergents de tous les acteurs impliqués. Les banques renoncent à dénoncer les crédits accordés aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique si ceux-ci règlent les intérêts et les amortisse-

ments. Les bailleurs de fonds voient leur position s'améliorer en cas de réalisation forcée. La Confédération obtient le feu vert pour refinancer des avances de l'AB et des promesses de crédit destinées au financement des biens immobiliers repris par la SAPOMP SA. Il existe donc un lien étroit entre ce train de mesures et la coopération indispensable des banques dans le domaine de la politique du logement.

23 Lignes directrices des mesures à prendre

Les différents types de pertes, de risques et de conditions-cadre rendent nécessaire un train de mesures différencié. On s'en tiendra néanmoins aux lignes directrices suivantes:

- Il faut éliminer les dettes anciennes par des crédits de paiement exceptionnels.
- Il faut augmenter temporairement les crédits de paiement ordinaires pour couvrir les nouvelles pertes provenant d'engagements éventuels.
- Il faut réduire les risques de paiement à moyen terme que font courir les avances de l'AB et ce, par une baisse des intérêts correspondants (financement par la Confédération).
- Il faudrait pouvoir remplacer les hypothèques cautionnées par des prêts à taux avantageux lorsque les objets en difficulté sont viables, si l'on veut réduire les pertes.
- Lorsqu'une réalisation forcée est inévitable, la Confédération devrait racheter plus souvent de tels objets de manière à stabiliser le marché et à pouvoir bénéficier des plus-values escomptées à long terme pour compenser partiellement ses pertes.
- Il faut, dans les situations économiques sans issue, cesser de verser de nouvelles avances supplémentaires pour couvrir les manques à gagner ou les baisses de loyer. L'amortissement anticipé des avances de l'AB devrait, en outre, être possible, notamment en cas de réalisation forcée.

24 Moyens nécessaires

En application de ces lignes directrices, le Conseil fédéral envisage d'effacer les pertes actuelles et de prévenir les risques futurs de paiement:

- en réglant les dettes anciennes et les autres pertes connues (d'un total de 370 millions de francs) via l'article 725.3600.015, article spécial qui a été introduit dans le budget 1999 pour couvrir les pertes provenant d'engagements de garantie, et à l'aide des fonds de l'article ordinaire 725.3600.014 du budget-1999;
- en couvrant les pertes futures d'engagements courants via l'article ordinaire 725.3600.014, qui prévoit l'attribution de 45 millions de francs par an pour l'instant;
- en augmentant de 140 millions de francs au total le crédit de programme grâce auquel on accordera des prêts à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, en remplacement des hypothèques cautionnées grevant des objets en difficulté;
- en augmentant de 100 millions de francs au total le crédit de programme destiné à augmenter la participation de la Confédération dans SAPOMP SA, dans la perspective de l'acquisition d'immeubles LCAP en difficulté;
- en réduisant les risques de perte qui pourraient résulter de l'abaissement de base, grâce à la reprise, par la Confédération, des avances de l'AB remboursa-

bles que les banques ont accordées pour des logements locatifs et qui seront directement inscrites au bilan à hauteur de 1,4 milliard de francs au maximum².

Les dépenses des deux premiers points sont gérées via les budgets annuels. Elles ne font donc pas l'objet des crédits demandés dans le présent projet. Elles représentent néanmoins une part importante du train de mesures, raison pour laquelle nous les évoquons ici, par souci d'exhaustivité.

25 Remarques concernant les différents articles du train de mesures d'assainissement

251 Moyens exceptionnels pour la couverture des pertes provenant des engagements de garantie

Cet article spécial doit permettre d'amortir définitivement les dettes anciennes et les pertes connues jusqu'à présent. Comme le règlement des cas prend beaucoup de temps, le financement devrait s'étendre jusqu'en 2002.

Des 370 millions de francs au total, 150 millions ont été inscrits au budget 1999. (45 millions de francs supplémentaires sont disponibles pour 1999 dans la rubrique ordinaire des pertes). Près de 10 % des fonds sont requis pour des objets habités par leur propriétaire, le reste pour des logements locatifs. Quant à la nature de la prestation de garantie, 75 % environ des pertes devraient provenir de cautionnements, le reste d'engagements (avances de l'AB).

252 Moyens ordinaires pour la couverture des pertes provenant des engagements de garantie

La somme inscrite au budget 1999 à l'article ordinaire des pertes provenant des engagements de garantie a été portée à 45 millions de francs (contre 25 millions précédemment). Elle résulte de l'estimation globale des risques de crédit (cf. ch. 222) et elle est une valeur moyenne pour les prochaines années. Elle doit donc être contrôlée d'une année à l'autre, dans le cadre du budget.

253 Prêts en remplacement des hypothèques

L'idée de remplacer une grande partie, voire la totalité des hypothèques cautionnées, par des prêts de la Confédération avait été brièvement évoquée lors de l'élaboration du train de mesures. Sa concrétisation permettrait en effet d'éliminer d'un coup de nombreux problèmes. Elle avait été toutefois abandonnée, pour des raisons financières. Nous estimons qu'elle continue à faire partie intégrante du train de mesures d'assainissement et l'avons reprise, en la révisant à la baisse. La pratique a en effet montré que des maîtres d'ouvrage d'utilité publique avaient souvent pu être sauvés de la faillite, grâce à des prêts à taux avantageux. La Confédération est de toute façon tenue d'honorer sa caution en cas de réalisation forcée. Cela vaut donc la peine

² Les avances de l'AB devant être payées aux banques d'ici à la fin de l'an 2000, le montant de la reprise, qui est actuellement de 1,2 milliard de francs, est susceptible d'évoluer au gré de l'évolution des paiements et des remboursements. A titre préventif, nous avons prévu un montant de 1,4 milliard de francs.

d'éviter de faire jouer la caution, en procédant au rachat complet ou partiel de l'hypothèque cautionnée. Les pertes sont alors minimales car, hormis les différences de taux, même dans le pire des cas, seul le prêt devra être amorti à hauteur du montant initial de la caution. On peut donc escompter que la Confédération parviendra à sauver une partie de son engagement à moyen terme, en fixant de façon flexible les taux, en exigeant un amortissement ou en profitant de l'amélioration de la situation, car ces facilités ne seront accordées qu'à des maîtres d'ouvrage viables. Selon la nature et l'étendue de l'octroi des prêts, il sera par ailleurs possible de diminuer les avances de l'AB et donc les risques de pertes correspondants.

Il ressort de cette situation, qu'il existe une interconnexion étroite entre le besoin de crédit pour couvrir les pertes provenant des engagements de garantie et les moyens disponibles pour les prêts. Plus il y aura de prêts, plus les paiements directs servant à couvrir les pertes seront faibles. La dotation des articles est donc interchangeable et arbitraire jusqu'à un certain point, vu qu'il est impossible de statuer à l'avance sur l'utilisation la plus judicieuse des fonds. Pour réduire au maximum les pertes, il faut accorder à la Confédération le crédit de 140 millions de francs qu'elle demande et qui la dotera de la marge de manœuvre dont elle a besoin pour adapter son action en souplesse, cas par cas.

La mise à disposition des fonds passe obligatoirement par l'augmentation du crédit de programme pour des prêts destinés à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les fonds en question serviront exclusivement à financer des mesures d'assainissement, lesquelles sont indiquées quand, par exemple:

- des quotes-parts d'emprunts en souffrance de la CCL doivent être refinancées,
- des parcelles de terrain bien situées, acquises grâce à des garanties de la Confédération, doivent temporairement être «désaffectées»,
- des objets de propriétaires, prêts à être liquidés, peuvent être transférés à des maîtres d'ouvrage disposant d'une assise économique plus solide, ou quand
- un effondrement du marché entraîne des baisses de loyers nécessitant une réduction temporaire des taux d'intérêt perçus sur le capital emprunté.

Les prêts seront garantis par des gages immobiliers et, dans la mesure du possible, feront partie intégrante d'un plan d'assainissement, auquel contribueront également les bailleurs de fonds et/ou d'autres créanciers.

254 Augmentation de la participation de la Confédération dans la SAPOMP SA

La SAPOMP SA est la société de sauvegarde de la Confédération pour les objets LCAP en difficulté. Elle possède un conseil d'administration composé de quatre membres et une agence. Pour l'instant, la Confédération n'est représentée au conseil d'administration que par le biais de l'OFL. Le capital-actions, qui s'élève actuellement à 52 millions de francs, est entièrement détenu par la Confédération. Il pourra être augmenté de 14,6 millions de francs supplémentaires en l'an 2000, grâce au crédit de programme accordé le 3 décembre 1997 (FF 1998 88)³. A l'instar d'établissements similaires dans le domaine bancaire, la SAPOMP SA doit empêcher la vente, en dessous de leur valeur, de biens immobiliers au bénéfice de l'aide fédérale. Le rachat de ces objets doit réduire les pertes et permettre à la Confédéra-

³ Sauf blocage des crédits.

tion de participer aux plus-values réalisées par ces biens immobiliers à long terme. Un tel développement n'est pas à prévoir dans un proche avenir. Toutefois, vu la diminution constante du nombre de nouveaux logements construits, vu les perspectives économiques plus favorables, la pression sur les investissements, la volatilité de la bourse et les flux d'argent liquide, on peut envisager une remontée des prix à moyen terme. Cette situation ne justifie vraisemblablement pas à elle seule le renforcement de la SAPOMP SA. Mais n'oublions pas que cette société a un rôle économique important, car elle contribue à stabiliser les marchés immobiliers régionaux. Elle empêche l'aliénation d'objets à des prix défiant toute concurrence et donc une pression supplémentaire sur les prix.

Grâce à la SAPOMP SA, qui s'efforce d'acquérir les objets en difficulté à des prix acceptables et de les revendre dès qu'une occasion favorable se présente, la Confédération n'est pas obligée d'acquérir ni de gérer elle-même lesdits objets. La marge de manœuvre temporelle qui lui manque pour des raisons administratives et institutionnelles s'en trouve prolongée dans l'intérêt d'une réalisation utile. La SAPOMP SA agit dans une optique à moyen terme. Elle n'a pas pour objectif d'accumuler, de thésauriser ni même de conclure des transactions aussi vite que possible. En règle générale, elle doit revendre les maisons individuelles à des propriétaires privés dans le délai de cinq ans. Elle peut, dans l'intervalle, les louer. Elle doit, dans la mesure du possible, avoir revendu les objets en location dans un délai de dix ans, en respectant les critères d'encouragement initiaux. A l'heure actuelle, les prestations doivent couvrir les coûts de la gestion des biens immobiliers. D'autres pertes sont inévitables à court terme, car à l'heure actuelle le nombre de biens immobiliers à reprendre dépasse celui des biens immobiliers à vendre au même moment.

Le financement des objets est généralement assuré par la bailleresse de fonds initiale jusqu'à hauteur de 80 % de la valeur de rendement calculée avec prudence. La part excédant les 65 % continue à faire l'objet d'un cautionnement, ce qui permet de bénéficier de conditions de crédit avantageuses, mais elle génère d'autant un certain risque supplémentaire. La SAPOMP SA couvre les 20 % restants avec ses fonds propres.

Comme le montre l'annexe 3, le volume des affaires de la SAPOMP SA a fortement augmenté ces dernières années. A la fin du mois de septembre 1998, la valeur comptable de ses biens immobiliers atteignait 150 millions de francs. Si l'on part d'un pourcentage minimum de fonds propres de 20 %, la SAPOMP SA devrait, après l'augmentation de 100 millions de francs que nous demandons ici, pouvoir théoriquement détenir des biens immobiliers d'une valeur totale de 750 à 800 millions de francs, somme qui correspond à environ 10 % du coût de la construction de tous les objets locatifs ayant fait l'objet de l'encouragement de la Confédération, après déduction des fonds propres et des amortissements. Ce potentiel est une estimation, mais il explique pourquoi l'engagement accru de la SAPOMP SA est une des conditions de l'application de l'accord précité passé avec l'Association suisse des banquiers et de la mise en œuvre du refinancement des avances de l'AB. En cas de revente rapide des objets et de diminution des réalisations forcées, les besoins de capitaux pourront être plus faibles. Il s'agira de suivre attentivement l'évolution et de régler les augmentations de capital en finesse via les budgets annuels.

La SAPOMP SA a été créée en 1985. Eu égard à la situation du marché à l'époque, l'administration et les instruments étaient relativement modestes. Au début de 1995, la SAPOMP SA a été restructurée et le conseil d'administration réorganisé sur la base de différentes expertises. Prête à élargir ses activités, elle traverse aujourd'hui

une seconde phase de réorganisation, qui se traduira par de nouvelles structures et par une meilleure gestion. Elle ne doit pas pour autant devenir un géant de l'immobilier. Il s'agira plutôt de créer un cadre, dans lequel des sociétés de gestion privées pourront être sollicitées pour gérer le portefeuille immobilier à l'échelle locale.

Une expertise externe récemment ordonnée par l'Administration fédérale des finances a conclu que le travail de la SAPOMP SA et l'augmentation de 100 à 150 millions de ses fonds propres n'étaient à proprement parler indispensables en termes d'économie d'entreprise, mais qu'ils étaient utiles dans une perspective macro-économique, dans la mesure où toutes les garanties d'une activité professionnelle reposant sur des directives claires étaient réunies. Par conséquent, les experts recommandaient à l'administration de renforcer les structures de direction de ladite SAPOMP SA et de poursuivre l'optimisation de sa comptabilité, de sa gestion des gérances et des réalisations, et du système d'information. Ils estimaient par ailleurs que les interfaces entre l'OFL et la SAPOMP SA devaient être définies avec plus de précision, que des normes de délégation devaient être établies et que les attributions, les compétences et les autres critères de la politique commerciale devaient être consignés par la Confédération dans un mandat de prestations impératif. Le Conseil fédéral a fait sienne cette recommandation et a chargé le DFE, dans un arrêté pris le 24 février 1999, d'élaborer un mandat de prestations correspondant. Par ailleurs, les travaux de réorganisation en cours seront, d'après les plans de la SAPOMP SA, achevés d'ici à la fin du premier semestre de 1999.

255 Refinancement et paiement futur des avances de l'abaissement de base par la Confédération

Lors des premières années de l'application de la LCAP, le versement des avances de l'AB a été effectué par la Confédération. Par la suite, cette dernière l'a progressivement confié aux banques, pour des raisons budgétaires et administratives. A l'exception du reliquat cité au chiffre 122, les avances sont aujourd'hui versées via un pool bancaire, sur ordre de la Confédération et moyennant une reconnaissance de dette. La Banque cantonale d'Appenzell Rhodes-Intérieures et la Regiobank de Lucerne sont chargées d'effectuer les paiements.

Le nouveau mode de financement permettra de revenir à la pratique initiale. Cela signifie que la Confédération reprendra les avances de l'AB financées par les banques et paiera ensuite elle-même les avances requises. La reprise ne portera pas sur la totalité de la somme, mais uniquement sur la part correspondant aux objets en location parce que les risques sont moins élevés pour la propriété et que les banques ne veulent pas renoncer au paiement de toutes les avances, vu les contrats à long terme.

A la fin de 1998, le total des avances non remboursées de l'AB pour les logements locatifs s'élevait à 1,2 milliard de francs, intérêts et intérêts composés compris. La date qui a été convenue avec l'Association suisse des banquiers pour la reprise de cette somme ou de la somme constatée à la date du refinancement est le 31 décembre 2000. Les paiements continueront à être opérés par les deux banques actuelles.

Concernant la rémunération des avances, il peut être utile, selon la situation du marché, de facturer directement les coûts du refinancement pour la Confédération ou de faire varier le taux d'intérêt dans les limites autorisées par la loi (ch. 32). Nous pro-

posons qu'on procède à un refinancement unique et à l'activation des avances de l'AB remboursables directement au débit du bilan de la Confédération. Les avances qui devront être versées par la suite seront octroyées via le compte financier. Le montant des crédits de paiement qui seront alors nécessaires dépendra dans un premier temps du fait que les versements et les remboursements (intérêts compris) des avances de l'AB seront inscrits séparément au débit ou au crédit du budget fédéral ou continueront à être imputés les uns aux autres sur un «compte de liquidation» du pool des banques, de telle sorte que les débits ou les retours n'apparaissent que sous forme de soldes pour la Confédération. La méthode dite de la compensation, transparente, sera privilégiée en raison du traitement technique bancaire, ce qui signifie que le compte financier ne devra être grevé par les avances de l'AB, en plus du service supplémentaire des intérêts de la trésorerie, que dans la mesure où les paiements nécessaires dépasseront le total des remboursements et des intérêts. Les avances cumulées de l'AB seront majorées chaque année des intérêts correspondants dus. Les remboursements excédant les paiements nécessaires seront encaissés dans le compte financier.

En deuxième lieu, les paiements futurs dépendront de l'évolution des taux d'intérêt des loyers et des hypothèques de sorte qu'on aura à nouveau recours aux calculs de modélisation pour en déterminer l'ampleur. Le tableau 4 montre qu'en face de recettes de l'ordre de 54 millions de francs, il y avait des dépenses d'environ 45 millions de francs, pour les logements locatifs, en 1998. Il en a résulté un excédent de recettes d'environ 9 millions de francs. Si les taux d'intérêt ne dépassent pas 5 % et qu'un certain nombre de remboursements volontaires continuent à être pratiqués, il ne devrait pas y avoir de dépenses supplémentaires dans un proche avenir.

Versements et remboursement des avances de l'abaissement de base (immeubles locatifs uniquement)

Tableau 4

Année	Paiements des avances de l'AB et des pertes de loyers (sans les intérêts)	Remboursements des avances de l'AB (intérêts compris)			Différence entre les paiements et les remboursements
		Effectifs, selon le modèle	Volontaires	Total	
	En francs	En francs	En francs	En francs	En francs
1993	194 018 000	—	—	15 386 000	178 632 000
1994	91 120 000	1 802 000	14 323 000	16 125 000	74 995 000
1995	93 316 000	3 740 000	27 935 000	31 675 000	61 641 000
1996	103 893 000	8 447 000	25 385 000	33 832 000	70 061 000
1997	85 326 000	15 900 000	27 603 000	43 503 000	41 823 000
1998	44 926 000	28 685 000	25 201 000	53 886 000	- 8 960 000

Des dépenses plus élevées, que la Confédération devra assumer elle-même à partir de 2001, ne seront générées que si les taux d'intérêt augmentent, que si les loyers d'un nombre important de logements doivent être abaissés et/ou que si les remboursements volontaires connaissent une forte diminution. Aucune de ces possibilités ne peut être exclue. Voilà pourquoi le tableau 5 présente les paiements qui seront nécessaires à partir de 2001 si le taux d'intérêt moyen des hypothèques est de 5,5 % et qu'il y a, en 1999, une baisse généralisée de 5 % de tous les loyers LCAP. On part en

outre du principe que l'encouragement se poursuivra jusqu'à la fin de l'an 2000 pour un total annuel de 2000 logements maximum et qu'une hausse normale des loyers LCAP sera de nouveau possible à partir de l'an 2000.

Besoin de paiements estimé pour les avances de l'AB jusqu'en 2006, avec une baisse généralisée des loyers actuels de 5 % à partir de 1999 et un intérêt hypothécaire moyen supposé de 5,5 % à partir de 2001
(logements locatifs uniquement)

Tableau 5

Taux d'intérêt moyen des hypothèques à partir de 2001 En %	Année	Paiements des avances de l'AB (sans les pertes de loyers) En francs	Remboursements des avances de l'AB (sans les paiements volontaires) En francs	Différence entre les paiements et les remboursements En francs
5,50	2001	103 143 233	19 737 224	83 406 009
	2002	84 104 060	24 620 797	59 483 263
	2003	65 478 531	29 741 938	35 736 592
	2004	47 948 616	36 152 785	11 795 831
	2005	33 517 004	45 208 286	-11 691 282
	2006	19 523 260	54 965 117	-35 441 857

Ce résultat nous montre que, dans ces conditions, les paiements d'avances répartis sur quatre ans à partir de 2001 s'élèveront encore à quelque 188 millions de francs si les remboursements volontaires cessent complètement. Même dans ces conditions et compte tenu du risque de pertes moins élevé, le refinancement par la Confédération est une meilleure solution que la réglementation actuelle, tant que la Confédération peut maintenir son avantage en matière de taux d'intérêt. Conformément aux indications données au chiffre 213, certaines années verront certes des pertes considérables, même dans l'hypothèse du refinancement. Ces pertes seront cependant moins élevées qu'avec la réglementation actuelle. Sans refinancement des avances de l'AB, le train de mesures d'assainissement sera insuffisant.

Une expertise externe a également ordonnée sur l'adéquation de la reprise des avances de l'AB par la Confédération. Elle s'est limitée à l'analyse des flux de paiement effectifs et conclut que la réglementation proposée donnera des résultats meilleurs que la réglementation actuelle si la Suisse parvient à conserver aussi longtemps que possible son autonomie monétaire vis-à-vis de l'euro, si les intérêts d'ici l'an 2005 ne dépassent pas la moyenne qui est la leur depuis de nombreuses années et si la Confédération maintient son avantage traditionnel en matière de taux d'intérêt. Si le niveau des taux d'intérêt venait à connaître une forte hausse avant cette échéance, l'expertise estime que les résultats du refinancement seraient moins bons. Cette hypothèse ne tient cependant pas suffisamment compte des implications financières du mode de paiement actuel. Il faut en outre noter que les conséquences financières d'opérations passées ne devraient pas être intégralement imputées aux contribuables de demain.

3 Modification de la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements

31 Aperçu

Le chapitre relatif aux mesures a montré que certaines modifications de la LCAP étaient nécessaires ou conseillées en raison du train de mesures d'assainissement et de la stratégie future de réduction des pertes. Il s'agit de la rémunération et de l'amortissement anticipé des avances de l'AB ainsi que de la réglementation financière de la future orientation des avances de l'AB par la Confédération.

32 Art. 37, al. 4 (les avances et leur rémunération)

En vertu de la loi, les avances de l'AB doivent être rémunérées au taux usuel de l'hypothèque de deuxième rang. Jusqu'à présent, elles ont été versées par les banques sur ordre de la Confédération et garanties par des engagements. Un taux d'intérêt moins élevé a pu être convenu avec les établissements bancaires il y a plusieurs années, grâce à cette garantie. Il serait donc déraisonnable de devoir exiger des intérêts plus élevés sur les avances qui seront dorénavant accordées par la Confédération elle-même, l'une des raisons du refinancement étant justement de réduire l'endettement et les risques de pertes, grâce aux coûts de refinancement traditionnellement moins élevés de la Confédération. L'insertion du mot «maximum» à l'al. 4 doit donc permettre d'une part l'application du taux inférieur de refinancement et offrir d'autre part une marge de manœuvre suffisante pour d'éventuelles adaptations au niveau habituel des intérêts hypothécaires. Une disposition supplémentaire permet, en outre, de s'assurer que les bénéficiaires d'avances qui ne les remboursent pas dans les délais se verront facturer des intérêts moratoires, vu le nombre croissant de ceux qui refusent de payer et les frais de recouvrement dus à leur attitude.

33 Art. 40, al. 2 (pertes de loyers, modification du plan des loyers)

Conformément aux explications données au chiffre 123, le législateur avait conscience en adoptant la LCAP, que des logements resteraient vides et que les hausses de loyer induites par le système ne pourraient plus être imposées, suite aux perturbations du marché. L'art. 40 énonce, par conséquent, des mesures permettant de réagir à des pertes de loyers ou à des créances non recouvrables au titre des avances. Outre la possibilité de paiements d'avances supplémentaires, ces mesures consistent notamment en une remise du remboursement des avances à l'expiration d'une période de 30 ans.

A l'époque, le législateur était parti du principe que de telles difficultés seraient passagères et qu'elles pourraient être compensées dans le cadre de la durée de vie régulière de l'aide fédérale. C'est la raison pour laquelle, une remise définitive n'avait été prévue qu'après une période de 30 ans. Compte tenu des effets durables de l'effondrement des prix, il faut aujourd'hui s'attendre à ce que l'endettement ne cesse d'augmenter à cause des intérêts simples et des intérêts composés et que même une relance du marché de l'immobilier ne permette pas de le résorber dans les délais prévus (ch. 223). Dans de nombreux cas, une renonciation anticipée aux rembour-

sements se traduirait par une nette diminution du risque de perte futur et le limiterait aux intérêts dus. Des remises partielles dans le cadre d'accords d'assainissement permettraient, en outre, d'obtenir un remboursement anticipé de l'ensemble de la dette au titre de l'AB. Le complément prévu à l'al. 2 doit instaurer les conditions nécessaires et offrir la possibilité d'amortir des avances de l'AB en cas de réalisation forcée d'objets LCAP. Si la Confédération renonce à prendre cette mesure, elle court le risque d'une réévaluation et d'une diminution des hypothèques de tous les biens immobiliers LCAP par les bailleurs de fonds, ce qui déclencherait une vague de faillites et de pertes du fait des cautionnements.

34 Art. 53, al. 3 (nouveau)

Jusqu'à présent, les avances directement versées par la Confédération ou assurées par des engagements, en vertu de l'art. 37 de la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, étaient réglementées par des crédits de programme et par des crédits de paiement annuels. Les futurs paiements de l'AB par la Confédération devront également être consentis à la charge du compte financier (ch. 35). Une inscription au bilan est, en revanche, prévue pour la prise en charge globale par la Confédération des avances de l'AB correspondant à des logements locatifs et jusqu'à présent versées par les banques (ch. 41). Le nouvel art. 53, al. 3, institue une base juridique claire à cet effet.

35 Art. 53, al. 4 (nouveau)

Jusqu'à présent, les fonds nécessaires à la LCAP étaient votés par le Parlement sous la forme de crédits de programme. Une fois le crédit en cours épuisé, il faut s'attendre à ce qu'aucun nouveau crédit de programme ne soit sollicité ni accordé. Conformément aux explications données au chiffre 255, le paiement futur des avances de l'AB par la Confédération pourra toutefois générer des dépenses qui n'apparaissent jusqu'à présent que sous forme d'engagements éventuels, compte tenu du paiement par les banques. C'est la raison pour laquelle l'art. 53, al. 4, doit prévoir que les fonds nécessaires aux futures avances de l'AB devront être consentis par le Parlement via des crédits de paiement annuels débités du compte financier.

4 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

41 Conséquences financières

Conformément au tableau 6, il est prévu de répartir sur plusieurs années les paiements au titre du train de mesures d'assainissement.

Aperçu de l'échelonnement probable des paiements futurs (PF)

Tableau 6

(En millions de francs)

	Budget 1999	PF 2000	PF 2001	PF 2002	PF total 2000 - 2002	Différence entre le PF actuel et corrige
Crédits de paiement pour la couverture des pertes provenant des engagements de garantie:						
- article ordinaire (725.3600.014) selon budget et plan financier *	45	45	45	45	135	
- article spécial (725.3600.015) - selon budget et plan financier - selon train de mesures d'assainissement #	150	130	80	80	290	
	150	65	55	55	175	-115
Prêts pour maîtres d'ouvrage d'utilité publique:						
- article ordinaire (725.4200.002) - selon budget et plan financier - selon train de mesures d'assainissement	16,5	17,2	19,4	19,4	56,2	
	16,5	17,2	-	-	17,2	-39
- nouvel article spécial selon train de mesures d'assainissement	-	45	45	50	140	+140
Participation dans SAPOMP SA:						
- article ordinaire (725.4200.003) - selon budget et plan financier - selon train de mesures d'assainissement	14,6	14,5	10	10	34,5	
	14,6	14,5	-	-	14,5	-20
- nouvel article spécial selon train de mesures d'assainissement	-	50	35	15	100	+100
Avances de l'AB:						
- article ordinaire (725.4200.001) - selon budget et plan financier - selon train de mesures d'assainissement	7,8	7,8	7,8	7,8	23,4	
	7,8	7,4	-	-	7,4	-16
Total des dépenses supplémentaires par rapport au plan financier actuel + 50						
Avances de l'AB:						
- Refinancement via le bilan		- 1400	-	-	-	-
* Crédits à demander via les budgets annuels <i>en italique:</i> crédits demandés via l'arrêté fédéral						

Des sommes de respectivement 45 millions de francs et de 150 millions de francs ont été inscrites dans la rubrique ordinaire et dans la rubrique spéciale du budget

1999 pour la couverture des pertes provenant des engagements de garantie. Durant les années 2000 à 2002, l'article ordinaire devra être doté de 45 millions de francs supplémentaires chaque année. 65 millions de francs seront inscrits à l'article spécial en l'an 2000 et 55 millions de francs en 2001 et en 2002. Comme nous l'avons exposé précédemment, ces crédits de paiement devront être demandés via les budgets annuels. Les deux positions ont été prises en compte dans le plan financier 2000-2002. L'article des pertes ordinaire est inscrit avec les 45 millions de francs demandés. 290 millions de francs ont été pris en compte pour l'article spécial, ce qui dépasse le besoin de paiement d'environ 115 millions de francs dans la perspective actuelle.

En ce qui concerne les *prêts accordés aux maîtres d'ouvrage et aux organisations d'utilité publique*, la création d'un article spécial pour les mesures d'assainissement, limité à trois ans, vous est également proposée, parallèlement à l'article ordinaire existant. Cet article spécial devrait être doté de 45 millions de francs par an en 2000 et en 2001 et de 50 millions de francs en 2002, ce qui donne au total les 140 millions de francs demandés. Cette somme ne figure pas encore dans le plan financier, mais l'article ordinaire doit être amputé de 39 millions de francs en tout si bien qu'il en résultera un besoin supplémentaire de 101 millions de francs pour les prêts.

La création d'un article spécial limité dans le temps semble également indiquée pour l'augmentation de la *participation dans la SAPOMP*, en complément de l'article existant. Il vous est proposé d'y inscrire 50 millions de francs en l'an 2000, 35 millions en l'an 2001 et 15 millions en l'an 2002. Les 100 millions de francs nécessaires à cet effet ne figurent pas non plus dans le plan financier, mais 10 millions de francs ont été prévus pour l'augmentation ordinaire de la participation SAPOMP, au-delà de la durée de validité du crédit de programme actuelle, c'est-à-dire respectivement pour les années 2001 et 2002. Les sommes en question peuvent être supprimées ou imputées à l'article spécial de sorte que le plan financier devra être augmenté de 80 millions de francs pour la participation dans la SAPOMP⁴.

L'augmentation totale des chiffres du plan financier pour les prêts (101 millions de francs) et pour les participations (80 millions de francs) s'élève donc à 181 millions de francs. Il est possible d'imputer sur cette somme l'excédent ressortant de l'article spécial de pertes (115 millions de francs), ainsi qu'une diminution de la rubrique AB ordinaire d'un total de 16 millions de francs, de sorte que le plan financier enregistre une hausse de 50 millions de francs au final.

La reprise des *avances de l'AB* pour les logements locatifs par la Confédération, prévue pour la fin de l'an 2000 interviendra avec une somme unique au débit du bilan, à hauteur de 1,4 milliard de francs maximum. L'arrêté de financement pose les bases juridiques nécessaires à cet effet. Conformément à la loi sur les finances de la Confédération, cette prise en charge représente une dépense et devrait donc être réglée via le compte financier. Une telle comptabilisation aurait toutefois pour effet de se traduire par une augmentation unique et brutale des dépenses dans le compte financier. Cela en diminuerait la pertinence. Comme la prise en charge des avances de l'AB correspond à l'assainissement d'une dette ancienne, il semble légitime d'éviter un tel pic dans le compte financier et de comptabiliser la dépense directement par le biais du bilan. La charge sera inscrite à l'actif du bilan de la Confédération en tant

⁴ Le crédit de programme actuel de la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements suffit pour le cautionnement des hypothèques bancaires de rang postérieur sollicitées par la SAPOMP AG (15 % max. des coûts d'acquisition).

que créance résultant d'un prêt et fera l'objet d'un correctif de valeur préventif au débit du compte de résultats des années ultérieures.

Les avances qui devront éventuellement être assumées par la Confédération elle-même à partir de 2001 devront être demandées via les budgets annuels et être intégrées dans l'article ordinaire des avances de l'AB. Mis à part le poste restant pour l'an 2000 provenant du crédit de programme actuel, aucun fonds supplémentaire n'a été inscrit pour l'instant dans le plan financier à cet article. Comme le montre le chiffre 255, le plan financier devrait donc être adapté dans ce domaine, à partir de 2001, au gré de la situation économique. La LCAP doit, en outre, être modifiée de sorte que de tels paiements ne nécessitent désormais plus de crédit de programme. Ils représentent des dépenses liées pour des affaires LCAP existantes (ch. 35).

42 Frein aux dépenses

Pour limiter les dépenses, l'art. 88, al. 2, de la constitution, prévoit que les crédits d'engagement et les cadres de paiement entraînant de nouvelles dépenses uniques supérieures à 20 millions de francs ou des dépenses récurrentes supérieures à 2 millions de francs devront être approuvés par la majorité des membres de chacune des deux Chambres. Comme les crédits demandés dépassent ces limites, l'arrêté relatif à l'octroi des moyens financiers est soumis à la limitation de dépenses.

43 Conséquences sur l'état du personnel

La création du service de l'OFL en charge des objets en difficulté remonte à deux ans. Depuis, des mutations internes ont permis de porter ses effectifs à quatre personnes. Des experts extérieurs ont, par ailleurs, pu être sollicités dans une modeste mesure. Eu égard au volume des affaires, les effectifs disponibles sont de toute évidence insuffisants. D'autres mutations internes sont pratiquement impossibles, en raison des connaissances spécifiques requises. Dans l'intérêt d'un règlement en bonne et due forme des cas problématiques et de la réduction des pertes pour la Confédération, il convient par conséquent de procéder au recrutement limité dans le temps de nouveaux collaborateurs ou d'offrir la possibilité de faire appel plus souvent à des experts. Compte tenu des sommes en jeu, il serait indiqué d'imputer les fonds requis à cette fin directement aux articles de pertes, à hauteur de trois postes au maximum. Les collaborateurs en question signeront un contrat de travail de droit public.

5 Conséquences pour les cantons et pour l'économie

Le projet n'induit aucune charge pour les cantons et pour l'économie. Les pertes des bailleurs de fonds et des investisseurs privés et publics qui pourraient, tout au plus, résulter des mesures d'assainissement sont générées indépendamment de ce train de mesures d'assainissement. Les mesures prévues contribueront cependant à éliminer les dettes anciennes de la crise immobilière et elles auront un effet stabilisateur sur le marché de l'immobilier.

6 Programme de la législature

Le projet ne figure pas dans le rapport sur le programme de législature 1995 – 1999. La nécessité d'un train de mesures d'assainissement spécial ne s'est fait sentir qu'à la suite de la crise immobilière tenace des trois dernières années.

7 Rapport avec le droit européen

Le projet est compatible avec le droit de l'Union européenne. Dans l'Union européenne, la législation sur le logement incombe du reste aux Etats.

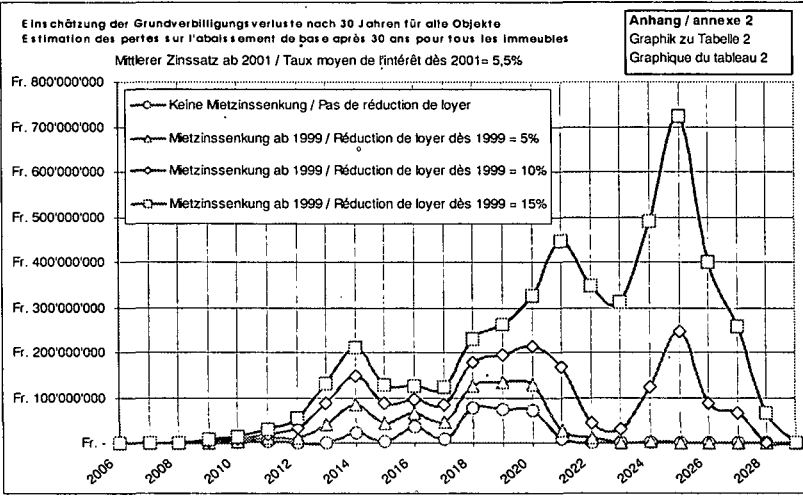
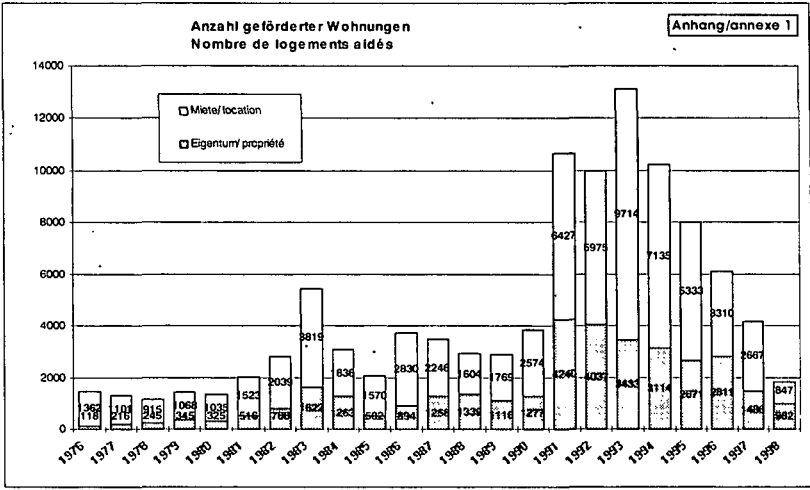
8 Bases juridiques

81 Modification de la loi

La loi à modifier a été adoptée naguère en procédure ordinaire, en exécution de l'art. 34^{sexies} de la constitution. Les modifications demandées par le présent message s'inscrivent dans cette norme constitutionnelle.

82 Arrêté portant sur le financement

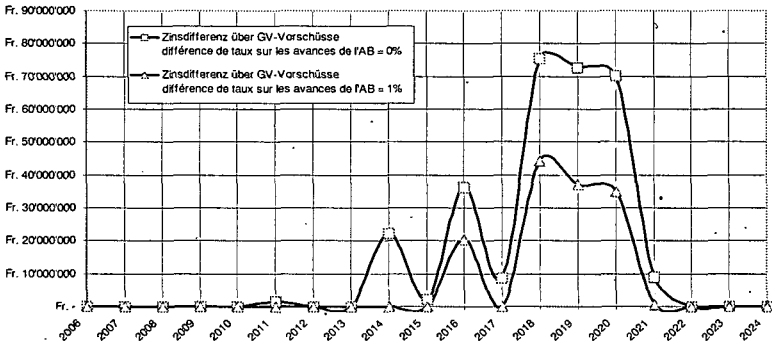
Les fonds demandés doivent être accordés par un arrêté fédéral simple, sur la base de l'art. 85, ch. 10, de la constitution et de l'art. 53, al. 1, de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP). L'imputation directe au bilan des avances citées à l'art. 37 LCAP est réglée par le nouvel art. 53, al. 3, de ladite loi.



Ein schätzung der Grundverbilligungsverluste nach 30 Jahren für alle Objekte
Estimation des pertes sur l'abaissement de base après 30 ans pour tous les immeubles

Graphik zu Tabelle 3
 Graphique du tableau 3

Mittlerer Zinssatz ab 2001 / taux moyen de l'intérêt dès 2001 = 5,5%

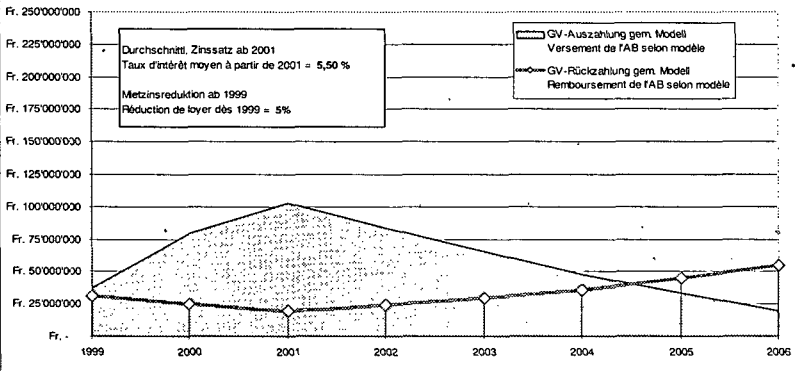


Ein schätzung der Grundverbilligungsauszahlungen - und Rückzahlungen nur für Mietobjekte
Estimation des versements et remboursements de l'abaissement de base seulement pour les immeubles locatifs

Graphik zu Tabelle 5
 Graphique du tableau 5

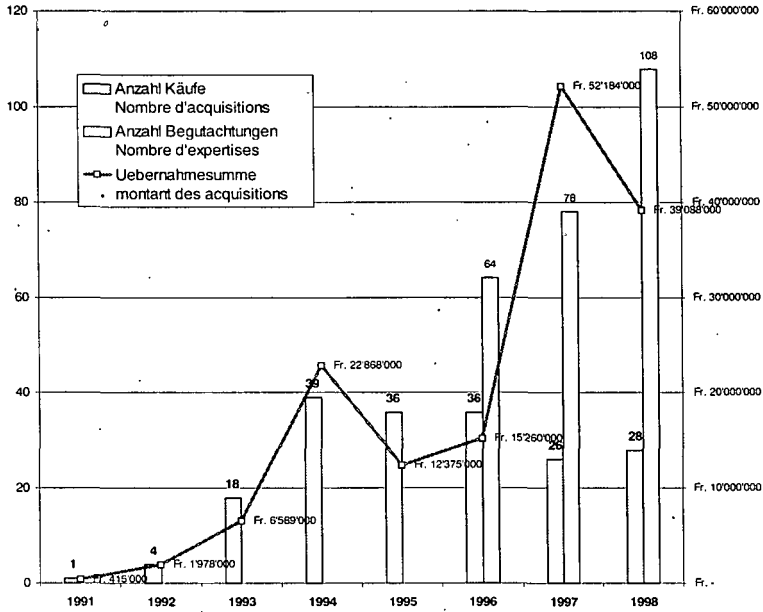
Durchschnitt. Zinssatz ab 2001
 Taux d'intérêt moyen à partir de 2001 = 5,50 %
 Mietzinsreduktion ab 1999
 Réduction de loyer dès 1999 = 5%

GV-Auszahlung gem. Modell
 Versement de l'AB selon modèle
 GV-Rückzahlung gem. Modell
 Remboursement de l'AB selon modèle



Entwicklung der Uebernahme durch SAPOMP
Evolution des acquisitions par SAPOMP

Anhang / annexe 3



40302

Loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 24 février 1999¹,
arrête:

I .

La loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements² est modifiée comme suit:

Art. 37, al. 4

⁴ Les avances doivent au maximum porter intérêt au taux usuel de l'hypothèque de deuxième rang. En cas de remboursement des avances ou de paiement des intérêts hors délai, des intérêts de retard au taux usuel du marché sont facturés en sus.

Art. 40, al. 2, deuxième phrase (nouvelle).

² . . . Une remise avant l'expiration de la période de 30 ans est possible si les conditions du marché l'exigent, si des pertes au titre des cautionnements ou des engagements peuvent être réduites ou évitées, ou en cas de réalisation forcée de biens immobiliers.

Art. 53, al. 3 et 4 (nouveaux)

³ L'Assemblée fédérale peut prévoir, par un arrêté fédéral simple, que les prestations de la Confédération visées à l'art. 37 soient inscrites directement au bilan.

⁴ L'Assemblée fédérale accorde des crédits de paiement annuels à partir de l'an 2001 pour verser les avances de l'abaissement de base.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

40303

1 FF 1999 3054

2 RS 843

Arrêté fédéral

Projet

relatif à des mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de l'encouragement de la construction et de l'accèsion à la propriété de logements

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 85, ch. 10, de la constitution;

vu l'art. 53, al. 1, de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements¹;

vu le message du Conseil fédéral du 24 février 1999²,

arrête:

Art. 1

¹ Les crédits de programme suivants sont accordés pour assainir ou reprendre les objets menacés par l'exécution de la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements:

- a. 140 millions de francs, qui serviront à accorder des prêts remboursables aux maîtres d'ouvrage qui se sont occupés de la construction de logements d'utilité publique, en remplacement de leurs hypothèques cautionnées par la Confédération;
- b. 100 millions de francs, qui augmenteront la participation de la Confédération dans la société SAPOMP SA.

² Les crédits de programme sont valables de l'an 2000 à l'an 2002 au moins.

Art. 2

¹ Au 31 décembre 2000, la Confédération reprend toutes les avances remboursables de l'abaissement de base qui ont été accordées par les banques pour des logements locatifs.

² La charge qui en résulte est directement portée à l'actif du bilan de la Confédération et donne lieu à une correction de valeur préventive mise à la charge du compte de résultats des années ultérieures.

Art. 3

Le financement du paiement des avances de l'abaissement de base, après déduction des remboursements et des intérêts payés, est inscrit au compte financier à partir de 2001.

¹ RS 843

² FF 1999 3054

Art. 4

Trois postes au maximum peuvent être imputés à l'article 725.3600.015. Le recrutement s'opère sur la base d'un contrat de travail de droit public.

Art. 5

¹ Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

² Il entre en vigueur en même temps que la modification du ... de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements³.

40303

³ RO ... (FF 1999 3085)

Message relatif à l'arrêté fédéral portant sur des mesures d'assainissement et de réduction des pertes et des risques de paiement dans le cadre de l'encouragement de la construction et de l'accession à la propriété de logements et à la modification d...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	19
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	99.007
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.05.1999
Date	
Data	
Seite	3054-3087
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 834

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.