

09.013

**Message  
relatif à la modification de la loi fédérale encourageant  
la construction et l'accèsion à la propriété de logements  
(LCAP)**

du 11 février 2009

---

La modification de la loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP) a été soumise au Parlement dans le cadre du message du 11 février 2009 concernant la deuxième phase des mesures de stabilisation conjoncturelle: supplément Ia au budget 2009 et autres mesures.

Le message en question n'est pas publié dans la Feuille fédérale dans son intégralité. Seuls sont publiés les commentaires des modifications législatives soumises dans ce cadre (loi fédérale sur l'extension provisoire des prestations de l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation et modification de la loi encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements). Des tirés à part du message complet peuvent être commandés à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), vente des publications fédérales, 3003 Berne, courriel: [verkauf.zivil@bbl.admin.ch](mailto:verkauf.zivil@bbl.admin.ch).

Le message complet est également publié sur Internet:  
<http://www.efv.admin.ch/f/themen/bundesfinanzen/nachtragskredit/index.php>

# Message

## 1 Grandes lignes du projet

### 1.1 Contexte

Le modèle d'encouragement de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accès à la propriété de logements (LCAP; RS 843) prévoit dans une phase initiale des avances destinées à abaisser les loyers au-dessous du niveau des coûts, les loyers devant augmenter à un rythme fixe. Une fois qu'ils dépassent le niveau des coûts, après 10 ou 15 ans, débute l'obligation de rembourser les avances, qui, avec les intérêts et les intérêts composés, constituent désormais un avoir de la Confédération pouvant représenter, selon l'évolution des taux hypothécaires, une part considérable du prix de revient initial; en principe, ces avances doivent être remboursées au plus tard après 30 ans. Or, si le niveau général des loyers stagne ou baisse, ou que des logements restent vacants, il n'est pas possible de procéder comme prévu aux augmentations de loyer et, par conséquent, aux remboursements en faveur de la Confédération. Cette situation s'est présentée notamment pendant la crise immobilière des années 90. Il a fallu alors verser des avances plus importantes lors de la phase de paiement, tandis que le niveau des remboursements diminuait. Le délai prévu pour rembourser le solde créditeur de la Confédération n'étant souvent pas suffisant, le législateur a établi à l'art. 40 LCAP que les avances encore dues après 30 ans sont normalement remises par la Confédération.

Jusqu'à ce moment, des montants parfois importants continuent à courir, qui figurent à titre de dettes dans les bilans des bailleurs quand bien même il s'agit d'engagements dans une large mesure virtuels puisque la renonciation future de recouvrement de ces créances est garantie légalement. Tant que de nouveaux investissements ne sont pas nécessaires, ces dettes nées d'emprunts et garanties par gage immobilier ne jouent aucun rôle. Toutefois, si des travaux de rénovation rendent nécessaires de nouveaux crédits bancaires, elles constituent un obstacle au financement étant donné que les banques ne tolèrent pas de nantissement supplémentaire.

### 1.2 Nouveauté proposée

La modification de loi proposée prévoit que les avances au titre de l'abaissement de base dues en vertu de la LCAP soient remises en partie ou en totalité si les propriétaires de vieux objets LCAP devant être rénovés investissent de manière substantielle dans des travaux d'assainissement énergétique.

Cet abandon de créances de la part de la Confédération devrait inciter de nombreux maîtres d'ouvrage à procéder à des travaux de rénovation bienvenus du point de vue conjoncturel. La mesure se justifie d'autant plus que cette créance risque de toute manière d'être abandonnée par la suite en raison de la limitation à 30 ans de l'obligation de remboursement. En outre, elle permet de prévenir la dégradation et la vacance de bâtiments et, par conséquent, le risque que la Confédération doive honorer des cautionnements qu'elle a consentis.

*Art. 40, al. 2<sup>bis</sup>*

L'actuel art. 40, al. 2<sup>bis</sup>, prévoit dans deux cas la possibilité de remise des avances et des intérêts dus avant le terme prévu de 30 ans pour une affaire LCAP: premièrement, si les conditions du marché l'exigent et que des pertes au titre des cautionnements ou des engagements peuvent être réduites ou évitées; deuxièmement, en cas de réalisation forcée de biens immobiliers. Sur le plan du contenu, cette disposition est conservée telle quelle. Toutefois, ces deux éléments sont désormais mentionnés sous les lettres a et b en raison d'une adaptation rédactionnelle.

Sur le plan du contenu, l'art. 40, al. 2<sup>bis</sup> est complété d'une nouvelle disposition mentionnée à la lettre c et prévoyant également la possibilité d'une remise en cas d'assainissement énergétique substantiel de bâtiments de plus de 20 ans. Cette restriction à des objets d'un certain âge est apportée compte tenu du fait que les besoins en matière de rénovation et l'effet de mesures énergétiques sont généralement le plus élevés pour de tels immeubles. L'exigence d'un assainissement énergétique substantiel a pour but de garantir que seuls des travaux de rénovation satisfaisant à des normes professionnelles spécifiques telles que la norme Minergie ou le modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) puissent entraîner cette remise d'avances. Les modalités doivent être réglées par voie d'ordonnance.

Pour que cette modification de la loi déploie les effets souhaités dans le secteur de la construction, les propriétaires des objets LCAP concernés doivent être certains que les mesures d'assainissement prévues satisfont aux exigences en vigueur et qu'elles permettront une remise de dettes de la part de la Confédération. C'est le seul moyen d'assurer leur crédibilité vis-à-vis d'institutions bancaires et, par conséquent, la planification financière des travaux. Par ailleurs, une remise définitive de dettes ne sera octroyée que s'il est établi que les travaux d'assainissement réalisés remplissent effectivement les conditions posées, ce qui requiert un examen final après la fin des travaux de construction et la présentation de la facture des travaux. Ces contrôles peuvent être réalisés dans le cadre des processus administratifs mis en place pour l'exécution de la LCAP. Il convient toutefois d'apporter un petit complément à la procédure, ce qui peut être réalisé au niveau de l'ordonnance.

*Entrée en vigueur et limitation de la durée*

La loi doit être déclarée urgente.

La durée de validité de la mesure prévue à l'art. 40, al. 2<sup>bis</sup>, let. c est limitée. Comme précisé ci-dessus, la détermination du montant de la remise et son octroi définitif ne peuvent survenir qu'après la réalisation des travaux d'assainissement et la présentation des comptes, raison pour laquelle il n'est pas possible de restreindre la durée de validité de la mesure à une période plus courte, par exemple une année civile. Par ailleurs, des mesures de relance conjoncturelle doivent avoir rapidement des effets, ce qu'offre une limitation dans le temps de l'avantage accordé. Compte tenu de ces deux éléments et des délais nécessaires à la planification et à la réalisation de travaux d'assainissement complet d'objets, il paraît judicieux de fixer à fin 2012 la période pendant laquelle une remise de dettes pourra être accordée.

## **3 Conséquences**

### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

Les conséquences financières pour la Confédération sont minimales. Il n'y a pas besoin de crédits supplémentaires. Globalement, les risques concernant des cautions existantes devraient diminuer et, étant donné que les avances pour ce type d'objets très endettés ne sont pas, ou guère, remboursées au cours de la période prévue de 30 ans, le manque à gagner potentiel est négligeable. Il convient en outre de considérer que, pour les raisons mentionnées, il a été procédé à des réévaluations de créances pour un montant de 100 millions de francs.

Sur le plan administratif, la mesure ne rend pas nécessaire l'engagement de personnel supplémentaire.

### **3.2 Conséquences pour les cantons et communes**

Il n'y a pas de conséquences financières pour les cantons et les communes.

### **3.3 Conséquences économiques**

Pour l'heure, il n'est pas possible d'estimer de manière fiable le nombre de projets concrets potentiellement concernés par des investissements à des fins d'assainissement énergétique. Toutefois, il y a lieu de penser qu'en raison de l'importance des obstacles existants au financement, un nombre conséquent de projets pourrait se concrétiser rapidement. Selon leur taille et vu les conditions de prêt prévues, le volume des travaux pourrait s'élever à 100 millions de francs au maximum. Par contre, il paraît difficile de se prononcer à l'heure actuelle sur la répartition régionale des commandes.

## **4 Programme de la législature**

Le projet n'a pas été annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 639) ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 7745). La crise financière et ses conséquences pour l'économie réelle, auxquelles le complément à la LCAP proposé doit permettre de faire face, n'étaient pas prévisibles.

## **5**

### **Aspects juridiques**

La réalisation de cette mesure implique l'ajout, à l'art. 40 LCAP, des assainissements complets en tant que nouveau critère autorisant une remise anticipée du remboursement des avances versées au titre de l'abaissement de base. De plus, cette mesure doit être limitée dans le temps (jusqu'à fin 2012) pour pouvoir déployer ses effets le plus vite possible.

