

Date de dépôt : 27 octobre 2017

Rapport

de la Commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Mathias Buschbeck, Christian Dandrès, Olivier Cerutti, Romain de Sainte Marie, Caroline Marti, Thomas Wenger, Roger Deneys, Jean-Charles Rielle, Nicole Valiquer Grecuccio, François Lefort, Jean-Michel Bugnion, Marion Sobanek, Salima Moyard, Delphine Klopfenstein Brogгинi, Magali Orsini, Anne Marie von Arx-Vernon, Christian Frey, Jean-Luc Forni modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (Cautionnement)

Rapport de M. Daniel Sormanni

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission du logement a siégé les 20 mars, 27 mars, 3 avril, 10 avril, 15 mai et 11 septembre 2017, sous la présidence de M. Pierre Vanek, pour débattre du projet de loi 12057 visant à modifier la LGL (cautionnement).

Ont assisté aux séances M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat chargé du département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, M. Jérôme Savary, secrétaire général adjoint, DALE, M^{me} Marie-Hélène Koch Binder, directrice, OCLPF, M^{me} Marie-Christine Dulon, directrice générale, OCLPF, M. Francesco Perrella, OCLPF, M. Carlo Panico, directeur des affaires juridiques, et M. Vinh Dao, directeur, OCLPF.

Les procès-verbaux ont été tenus par M. Sylvain Maechler et M. Sacha Gonczy.

Qu'ils soient tous ici remerciés pour leur précieuse contribution.

Audition de M. Mathias Buschbeck, premier signataire du PL 12057, le 20 mars 2017

M. Buschbeck rappelle qu'en décembre 2015 le Grand Conseil a voté le PL 11245 qui demandait le cautionnement des crédits hypothécaires pour les logements non subventionnés détenus par des coopératives sans but lucratif. Il explique qu'à cette occasion l'article 17 de la LGL a été modifié. Il ajoute qu'à la pratique il a été remarqué qu'il y avait une « erreur de plume » car l'article 17 traite des crédits hypothécaires mais pas des crédits de construction qui sont traités à l'article 19. Il explique que dans les débats et rapports il était clair que la volonté était d'inclure l'ensemble des crédits. Il indique que le crédit de construction permet de construire l'immeuble, auquel succède un crédit hypothécaire qui permet de rembourser le crédit. Il explique que le crédit de construction était donc compris dans cette réflexion car il est presque plus risqué pour l'Etat de cautionner le crédit hypothécaire, puisqu'il vient chronologiquement après le crédit de construction. Ce PL propose donc de corriger cette erreur en rajoutant dans l'article 19 de la LGL les mêmes mentions ajoutées en décembre 2015 dans l'article 17.

Un commissaire (MCG) indique qu'après le crédit de construction il y a la consolidation par une reprise hypothécaire. Il explique que c'est une aide pour démarrer l'opération, que l'Etat se porte caution simple et qu'une fois que l'immeuble est sorti de terre, qu'il est réceptionné et qu'il a reçu l'autorisation d'habiter, le crédit de construction est remplacé par une avancée hypothécaire. Il pense que la caution ne se justifie plus puisqu'une fois que la construction est terminée et que le crédit de construction a atteint son but, il y a un financement bancaire généralement usuel et la consolidation de la banque fait qu'il n'y a plus besoin de la garantie de l'Etat.

M. Buschbeck répète que l'article 19 traite de la construction et qu'il faudrait introduire dans cet article la notion de cautionnement du crédit de construction.

Le même commissaire indique qu'une caution même simple est une obligation que l'Etat assume en pied de bilan. Il ajoute que si l'Etat a 10 millions de francs sur un compte et qu'il se porte caution simple pour 1 million de francs, c'est 1 million de francs dont l'Etat ne pourra pas disposer. Il demande s'il y a libération de la caution simple quand le crédit de construction est consolidé et que la construction est acquise.

Un commissaire (PLR) se demande, s'il est possible de démarrer des projets de coopératives avec 5% de fonds propres, si cela n'est pas hasardeux.

M. Buschbeck répond que les règles sont les mêmes que pour l'article 17 et qu'aucun taux d'effort et d'occupation ne s'appliquerait à ces logements.

Un autre commissaire (PLR) indique que présenter cela comme une simple « erreur de plume » et dire que ce qui était présenté pour un crédit hypothécaire vaut pour le crédit de construction est faux. Il estime que la situation n'est pas comparable. Il indique que le crédit de construction est plus risqué que le crédit hypothécaire. Il explique que les taux d'intérêt sont plus élevés pour un crédit de construction car c'est une opération plus risquée et évaluée par rapport à une entreprise et non par rapport à un bien. Il ajoute que ce qui est valable pour un crédit hypothécaire ne l'est pas forcément pour un crédit de construction. Il ajoute que le crédit de construction porte sur les travaux et pas sur le terrain, tandis que le crédit hypothécaire prend en compte les travaux effectués et le terrain. Il demande s'il n'est pas sain qu'il y ait deux régimes distincts et que l'on ne donne pas un risque complémentaire à l'Etat sur les travaux.

M. Buschbeck confirme qu'il y a une différence de risque. Il ne pense pas qu'il doit y avoir un traitement différent car dans l'esprit des débats précédents sur le PL 11245, la distinction n'a jamais été faite.

Le même commissaire indique qu'il avait analysé le premier PL sous l'angle du crédit hypothécaire sans imaginer que cela s'applique au crédit de construction et sans l'exclure non plus. Il reste convaincu que c'était initialement une mauvaise idée et que c'est encore plus une mauvaise idée maintenant.

Il indique que le risque est différent et qu'il faut l'apprécier différemment. Il ajoute qu'il faut prendre en compte la valeur du terrain dans le crédit hypothécaire, ce qui n'est pas le cas dans le crédit de construction. Il indique qu'en réalité le cautionnement de l'Etat vient en sus de la garantie hypothécaire. Il explique que pour le crédit de construction, même en cas de garantie cela paraît être un risque accru pour l'Etat, notamment dans des cas où la construction est financée en partie avec des fonds propres et avec un crédit consolidé à 5%, par exemple.

Un commissaire (MCG) estime qu'aux alinéas 2 et 3 les proportions de financement sont atypiques par rapport aux normes anticycliques. Il comprend que les 80% permettent de rester dans des normes de sécurité, mais il précise que les financements à hauteur de 90% veulent être évités pour ne pas aller vers une déconfiture possible et parfois annoncée. Il explique que c'est pour cela que la coopérative a de la peine à se développer à Genève, avec des normes de 95% ou de 90% qui impliquent peu de marges de fonds propres et qui font prendre des risques conséquents, surtout lorsque le taux d'effort n'est pas défini.

M. Jérôme Savary indique que ce PL est simplement une rectification d'une erreur matérielle. Il explique que ce PL souhaite compléter l'intention de

départ avec le crédit de construction. Il ajoute que les risques apparaissent être limités. Il indique qu'ils n'ont pas de mauvaise expérience à déplorer en termes de soutien aux coopératives. C'est un produit, une opération qui fonctionne et qui peut être promue largement, notamment à destination de la classe moyenne. Il rappelle que le Conseil d'Etat veut mettre l'accent sur la promotion du logement qui permet d'offrir des loyers abordables précisément pour la classe moyenne. Il indique que ce cautionnement élargi aux coopératives leur paraît être un moyen supplémentaire et nécessaire pour y parvenir. Il ajoute que le cautionnement ne vient pas alourdir le pied de bilan puisqu'il est hors bilan. Tant qu'il n'est pas activé, il ne vient pas péjorer les finances de l'Etat. Il indique que ce PL n'est donc pas incompatible avec les exigences financières de bonne gestion de l'Etat. Il explique que ce PL vient remplir une lacune qu'il s'agit de combler sous un angle essentiellement technique.

Audition de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale du département des finances, le 27 mars 2017

M^{me} Bertholon indique qu'elle est une généraliste et pas une technicienne de la comptabilité ni une économiste. Elle précise que s'il y a des questions plus précises de certains commissaires, soit le département répondra par écrit, soit elle fera venir un de ses collègues au sein de cette commission.

Un commissaire (PLR) explique qu'il souhaitait que le département des finances indique les conséquences directes et les conséquences indirectes des cautions de l'Etat sur les appréciations des comptes par les agences de notation.

Un commissaire (MCG) indique que le crédit de construction avait été cité dans le débat du premier PL mais qu'il n'était pas formellement dans le texte. Il demande s'il y a des incidences qui ont été mesurées par rapport au crédit hypothécaire. Il explique que cela concernerait l'étape précédant le crédit hypothécaire. Il demande si cela augmenterait le risque pour l'Etat.

M^{me} Bertholon répond que les engagements des cautions figurent en pied de bilan. Elle indique qu'il n'y a pas d'incidence directe au moment où l'engagement est inscrit, qu'il n'y a pas de déficit dans le compte. Mais elle explique que les engagements sont notés en pied de bilan et que quand la caution est appelée à suppléer le débiteur défaillant, il y aura alors un impact direct car l'Etat devra décaisser de l'argent. Elle ajoute que le crédit hypothécaire est peut-être la suite logique mais qu'il n'y a pas les mêmes risques. Elle explique qu'avec un crédit hypothécaire il y a un immeuble qui garantit le créancier. Elle indique que quand l'Etat porte le cautionnement (ce qui est le cas pour les EMS, par exemple), l'Etat propose la clause de bénéfice de discussion réelle. Elle indique que cela signifie qu'ils doivent d'abord

vendre l'immeuble avant d'appeler la caution. Elle explique que le risque sur un crédit hypothécaire est donc très faible. Elle précise que pour un crédit de construction le risque est plus élevé car il n'y a pas d'actif. Il est possible qu'une entreprise fasse défaut dans le paiement des ouvriers, par exemple, et c'est un risque que l'on ne peut alors pas estimer. Elle indique que le risque est donc moins mesurable mais plus important pour les crédits de construction.

Un commissaire (UDC) indique qu'en additionnant les chiffres en pied de bilan, l'Etat arrive à 23 milliards de francs de dette. Il explique que c'est un gros problème pour les agences de notation. Il ajoute que pour le logement coopératif à Zurich ou à Bâle, le financement est de l'ordre de 80% - 20%, alors que dans ce cas c'est 95% - 5%.

M^{me} Bertholon voit que les chiffres ont été mentionnés par analogie à l'article 17. Elle indique que les proportions sont élevées. Elle ne sait pas s'il faut traiter de la même manière les crédits de construction et les crédits hypothécaires par rapport à la notion de risque. Elle précise que ce sont des choix politiques.

Un commissaire (Ve) demande ce que l'Etat de Genève cautionne et quel est le volume.

M^{me} Bertholon répond qu'elle ne peut pas donner de réponse concernant le volume. Elle indique que dans la loi budgétaire un article mentionne les différentes garanties et leur facturation.

Elle explique que l'Etat cautionne des achats de trams par les TPG ou des constructions d'EMS, par exemple. Elle ajoute qu'en principe les cautionnements de l'Etat ne sont plus donnés à titre gratuit et doivent être facturés. Elle précise que la loi budgétaire prévoit le taux de facturation, qui se monte en général à 0,125% du montant concerné ou du total du bilan. Elle ajoute qu'il y a des cautionnements plus anciens qui ne sont pas facturés et qui figurent dans les comptes de l'Etat.

Elle précise qu'elle peut se renseigner au sein de son département concernant le volume cautionné par l'Etat.

Le même commissaire (Ve) indique qu'au niveau de la construction il est assez simple de remplacer un coopérateur qui ferait défaut au niveau des fonds propres. Il précise que le risque est ainsi dissous entre tous les coopérateurs.

M^{me} Bertholon ne croit pas que la trésorerie générale ait des engagements auprès des coopératives. Elle pense que le département chargé de l'aménagement saura mieux répondre à cette question.

Un autre commissaire (MCG) indique que la coopérative est une voie médiane entre la location et la propriété.

Il explique que si Genève était plus raisonnable et non pas dans des financements à hauteur de 90% ou 95%, la coopérative se développerait plus car les grandes banques commerciales s'y intéresseraient. Il demande si, lorsqu'il y a cette caution simple donnée, il y a également prénotage du même montant sur les comptes bancaires de l'Etat.

M^{me} Bertholon répond qu'elle posera la question à la trésorerie générale.

Audition de M. François Hiltbrand, d'Analyses & Développements Immobiliers, le 3 avril 2017

M. Hiltbrand indique que la question est de savoir s'il faut accorder les mêmes avantages pour un crédit hypothécaire que pour un crédit de construction. Il ajoute que ces deux crédits sont bien dans un même processus. Il explique qu'un crédit hypothécaire peut englober de manière générale le crédit de construction ainsi que la partie consolidée qui concerne l'hypothèque. Il n'a donc pas de soucis par rapport à cet élément et répond volontiers aux questions des commissaires.

Un commissaire (MCG) indique que ce PL revient sur un oubli du précédent PL. Il ajoute que dans l'esprit du PL précédent, le but était de cautionner les coopératives pour qu'elles puissent construire, et que cela recouvrait l'entier du processus.

Un autre commissaire (MCG) indique qu'il y a un certain parallélisme entre le contrat de construction et la consolidation qui s'ensuit pour en faire un financement hypothécaire classique. Il ajoute que le crédit de construction finance l'édification, et que le crédit hypothécaire finance un bien dont le rendement est constitué. Il indique que cela n'est cependant pas la même chose en termes de risques. Il explique que si l'on finance un bâtiment et qu'il y a une évolution conjoncturelle, il se peut que l'on ait un bien avec un rendement constitué qui soit inférieur aux attentes. Il explique que le risque n'est donc pas identique. Il demande si c'est correct.

M. Hiltbrand répond qu'un banquier va analyser un crédit de construction, va l'accorder et va le consolider sous réserve de certains éléments. Il précise qu'il s'agit en général d'un moment où il faut une expertise par rapport au crédit de construction et par rapport à la validation. Il explique que si la construction dure, il se peut que les conditions conjoncturelles changent. Il précise que dans son expérience cela n'est jamais arrivé. Il indique que dans le cas de coopératives, il y a très peu d'établissements bancaires qui vont financer ces opérations. Il précise que ce sont des objets particuliers. Il indique que les banques cantonales le font, ainsi que la Banque alternative, mais que la banque Raiffeisen, par exemple, n'a jamais compris que l'état locatif pouvait bouger

en fonction des besoins. Il explique que la double casquette du coopérateur, qui est à la fois propriétaire et locataire, permet qu'il puisse s'augmenter et se baisser le loyer pour subvenir à ses besoins. Il explique que si les conditions devaient changer, les locataires coopérateurs modifieraient leur loyer pour pouvoir faire fonctionner le crédit hypothécaire. Il explique que le risque est donc diminué et que le coopérateur va s'adapter aux circonstances exigées par la banque.

Un commissaire (S) demande s'il y aurait un risque réel pour l'Etat si ce PL était adopté.

M. Hiltbrand répond que non. Il ajoute qu'il a vu une seule fois un hiatus avec un crédit de construction mais que le constructeur était mauvais et le dossier mal ficelé. Il explique qu'en cours de route l'établissement bancaire a refusé de financer les plus-values et que le propriétaire a dû trouver des fonds supplémentaires. Mais il précise que cela n'a pas mis en péril l'objet.

Un commissaire (PLR) demande s'il a une appréciation différente entre le crédit hypothécaire et le crédit de construction. Il précise que pour les crédits de construction il n'y a pas de garantie.

M. Hiltbrand répond que le créancier gagiste va toujours prendre une garantie. Il indique qu'il y a toujours la promesse de l'inscription d'une hypothèque.

Il explique que l'on peut partir sur le crédit d'achat d'un terrain sur lequel on va avoir une hypothèque, puis sur un crédit de construction débloqué par tranche, et que chaque tranche va correspondre à un montant sur une hypothèque.

Le même commissaire (PLR) demande pourquoi on peut dire que c'est suicidaire de faire une PPE à 20% et que c'est confortable de faire une coopérative à 5%.

M. Hiltbrand répond que l'habitude des créanciers gagistes est de toujours mettre à 80% au maximum sur un prêt hypothécaire. Il ajoute qu'il y a même des biens industriels à 50% ou des biens de luxe à 60%. Il explique que cela va dépendre des exigences de la banque. Il ajoute que c'est simplement pour le dernier 20% qui est hors habitude en Suisse qu'il y a besoin du cautionnement de l'Etat. Il indique que c'est cette première partie qui est d'abord amortie avant l'amortissement des crédits hypothécaires. Il explique que l'on essaie de rembourser d'abord les 15% supérieurs avant d'arriver à amortir le crédit hypothécaire.

Il est précisé que c'est seulement certaines banques qui ne les financent pas et que c'est parce qu'elles ne veulent pas.

Il indique que la Banque cantonale a financé des coopératives et qu'elle continue de le faire.

Un commissaire (MCG) indique que c'est parce que les coopératives ne respectent pas les critères 20% - 80%. Il ajoute que les banques universelles ne vont donc pas rentrer dans ce genre d'opération.

Il précise que les financements sont plus classiques à Zurich et que la coopérative fonctionne donc mieux.

Il explique que les systèmes de cautionnement ne sont pas systématiquement prénotés en banque mais qu'il faut nécessairement constituer une provision. Il indique qu'il y a donc un prénotage interne sur les disponibilités. Il explique que cela n'est donc pas totalement neutre. Il ajoute que lorsque l'on donne un volume de cautionnement, la cohérence interne du système oblige à constituer des provisions.

Un commissaire (PLR) demande si le système de financement coopératif à 5% est conforme aux exigences de la FINMA, de l'ASB et du Conseil fédéral, et en quoi les coopératives sont un cas particulier selon les normes de la FINMA et de l'ASB. Il demande si ces éléments sont documentés.

M. Hiltbrand répond que oui et non. Il indique que non car il n'est pas conforme aux habitudes des normes de la FINMA, mais que oui car c'est un cas particulier de propriétaire-locataire. Il indique que c'est donc un régime spécial qui n'est pas le régime habituel. Il ajoute que l'avantage de la coopérative est que la première génération paie le bâtiment et l'amortissement, et que les futures générations bénéficient d'une habitation bon marché. Il indique que l'on est donc dans une sorte de négation de la propriété. Il explique que c'est un régime qui fonctionne bien en Suisse allemande et aux Pays-Bas. Il précise qu'il faut distinguer les vraies coopératives des fausses coopératives. Il explique qu'il y a des vieilles coopératives à Genève qui sont très grandes, avec aucune identification entre la personne qui est locataire et la personne qui est propriétaire. Il indique que les petites coopératives autogérées ont quant à elles des allées autogérées avec 20 appartements au maximum, et qu'il y a donc une identification totale entre le propriétaire et le locataire. Il explique que c'est un système qui fonctionne très bien. Il ajoute que Genève a toujours fonctionné dans la variété et que c'est une bonne façon de garder des logements qui vont rester bon marché, même si ces logements ne sont pas sur le marché car il est difficile de rentrer dans les coopératives.

Il explique que la FINMA veut avant tout éviter la surenchère, que des gens s'endettent trop et qu'il y ait un risque par la suite. Il indique que l'objectif est uniquement de favoriser le départ d'une coopérative avec peu de fonds propres, car il est difficile d'obtenir des fonds propres pour les coopératives. Il explique

qu'il s'agit bien d'une décision politique qui vise à favoriser le système de la coopérative et qui permet d'avoir de la variété et un système de propriétaire-locataire. Il ajoute qu'à terme les coopératives sont des LUP, puisque ce sont des logements qui vont rester longtemps dans le marché et bon marché. Il précise que le risque est lié à la zone de développement, à savoir que l'on ne veut pas constituer de réserves et que l'on devrait le faire. Il explique qu'il faudrait prévoir des réserves suffisantes pour les coopératives puisque les taux sont bas, afin d'éviter des loyers trop chers lorsque les taux vont monter.

Un commissaire (MCG) indique que pour les LUP la règle de la FINMA n'est pas obligatoire. Il ajoute que des fondations construisent en dessous de ces 20% et trouvent des crédits bancaires sans problème.

M. Hiltbrand répond que tous les plans financiers se font avec 20% de fonds propres.

M. Perrella, de l'OCLPF, précise que cela n'est pas le cas des coopératives qui font avec 5% ou des fondations immobilières de droit public qui ont des plans financiers qui tournent avec 15% de fonds propres.

Un commissaire (S) demande ce qu'il se passerait si les taux évoluent. Il demande quel est le risque.

M. Hiltbrand répond que le coopérateur peut se permettre d'augmenter le loyer et de diminuer le risque. Il explique qu'il est également possible de suspendre l'amortissement quelques années et que quand cela ira mieux la banque reprendra l'amortissement. Il indique qu'il faut des prêts avec une marge suffisante pour le faire mais que c'est possible. Il ajoute qu'il est aussi possible de faire des droits de superficie et que pendant les 15 premières années les rangs de superficie ne sont pas payés pour ne pas avoir trop de charges au départ. Il explique que l'Etat dote souvent des coopératives avec des terrains.

Il explique que même avec un droit de superficie et un taux de 2%, c'est comme si l'Etat vendait deux fois par siècle le terrain. Il indique que pour l'Etat de Genève, attendre 10 ans pour quand même vendre le terrain deux fois par siècle n'est donc pas très important. Il précise qu'il est possible d'être inventif au niveau financier. Il ajoute que le coopérateur n'est pas un locataire normal mais qu'il est aussi propriétaire et qu'il est d'accord de s'augmenter pour pouvoir rester chez lui, car il a vu les comptes et qu'il n'y a pas de tiers qui fait du bénéfice.

Un commissaire (PLR) demande, concernant les réserves créées, si c'est également vrai et souhaitable pour des immeubles LGL en zone de développement.

M. Hiltbrand répond que cela serait souhaitable. Il explique que si on est dans un phénomène de japonisation avec un taux bas pour 15 ans, puis que les

taux remontent en Suisse, les gens auront plus de difficultés pour payer. Il indique que les choses bougent et que l'on ne peut pas déterminer maintenant qu'il ne faut pas prendre de risques. Il explique que l'on est autorisé à prendre une marge sur un taux hypothécaire, et que c'est donc qu'il y a un risque et qu'il faut prendre ce risque.

Audition de MM. Yves Spoerri, chef Entreprises et clients institutionnels, et Didier Dupont, directeur adjoint, responsable Promoteurs immobiliers, BCGe, le 10 avril 2017

M. Dupont indique que le cautionnement se situe dans le cadre d'un crédit de construction d'une durée d'environ 18 mois. Il précise que l'on ne peut pas distinguer un premier et un deuxième rang dans un crédit de construction. Il explique qu'ils reçoivent déjà le cautionnement depuis quelques années et que c'est quelque chose qui était selon eux acquis.

M. Spoerri indique que la FINMA leur permet de faire des crédits d'avance de 80% et que le cautionnement simple de l'Etat permet d'aller plus haut en termes d'avance, à savoir jusqu'à 95%, et d'augmenter les durées d'amortissement. Il ajoute que la FINMA impose un plafond à 80% et un amortissement du deuxième rang sur 15 ans. Il explique que le cautionnement permet également de prolonger la durée de l'amortissement.

Une commissaire (PLR) demande jusqu'à combien de temps peut aller la prolongation de la durée d'amortissement.

M. Dupont répond que cela dure toute la durée du cautionnement.

Un commissaire (PLR) demande des précisions concernant le crédit hypothécaire et s'ils ont des dérogations de la FINMA pour le faire.

M. Dupont indique que la partie du deuxième rang doit être amortie dans les 15 ans, sauf s'il y a des cautionnements de l'Etat, et que dans ce cas ils s'adaptent, et que tout a été fait dans les règles.

Un autre commissaire (PLR) indique que le précédent PL prévoyait la possibilité pour l'Etat de cautionner un crédit hypothécaire. Il précise que c'est en vigueur aujourd'hui. Il demande si cela leur a permis d'accorder des prêts qu'ils n'auraient pas pu accorder autrement. Il ajoute que le présent PL reprend cette problématique et adjoint la possibilité de le faire pour le crédit de construction, ce qui n'est pas possible aujourd'hui.

M. Dupont indique qu'avant la loi ils le faisaient. Il explique qu'ils ont toujours octroyé des crédits de construction pour les coopératives.

M. Perrella précise que le cautionnement de l'Etat sur le crédit de construction a toujours été possible par la LGL pour les immeubles

subventionnés, à hauteur de 95%. Il explique que la loi votée récemment permet à l'Etat de cautionner des crédits hypothécaires pour des immeubles non subventionnés, et que pour cela il y a besoin de 10% de fonds propres. Il explique qu'aujourd'hui le PL souhaite étendre le cautionnement de l'Etat au crédit de construction pour des coopératives non subventionnées.

Un commissaire (MCG) explique que la FINMA exige 10% de fonds propres lors d'une acquisition et que les autres 10% n'engendrent pas de créance. Il indique que la caution simple de l'Etat est un accessoire de la créance et rien de plus car la créance demeure. Il demande comment ils arrivent à rendre ces exigences compatibles avec les exigences de la FINMA et de l'ASB qui exigent ces 20%.

M. Spoerri répond que la garantie de l'Etat de Genève leur permet de prendre une créance supplémentaire sur l'objet. Il indique que cela vient en dépassement du cadre autorisé.

M. Dupont répond que ce financement se fait aussi au niveau fédéral à Berne et que cela n'est pas qu'une exception genevoise. Il indique qu'il y a aussi un financement de plus de 80% à Berne, et que si on veut un cautionnement on aura celui de la Confédération. Il précise que cela s'applique également pour des immeubles subventionnés.

Audition de M. Christian Maendly, responsable clientèle Construction et Immobilier, UBS Genève, le 10 avril 2017

M. Maendly indique qu'il répond volontiers aux questions.

Un commissaire (MCG) observe que l'UBS est réticente au financement des opérations de construction et de consolidation hypothécaire dans le cadre des logements coopératifs. Il demande pourquoi il y a cette réticence.

M. Maendly répond qu'il n'y a aucune réticence quant au type de preneur de crédit ainsi que sur le principe par rapport aux coopératives. Il explique qu'à Genève ils financent peu de coopératives et que, lorsqu'ils le font, ce sont plutôt des anciennes coopératives avec des patrimoines immobiliers qui ont déjà fait l'objet d'amortissements. Il précise qu'à Zurich l'UBS est très active dans ce domaine. Il explique que cela a donc trait au mode de financement et non au type de preneur.

Le même commissaire demande en quoi ce financement diffère de celui de Zurich. Il demande en quoi le ratio 5% - 95% dérange l'UBS pour entrer en matière sur une demande de financement pour les coopératives avec la caution simple de l'Etat.

M. Maendly répond qu'à Zurich il y a un socle de fonds propres qui est de 20%. Il explique que c'est un des éléments qui pose problème à Genève. Il ajoute que le taux d'amortissement prévu à Genève n'est pas à la limite suffisante pour correspondre aux normes de l'ASB.

Le même commissaire demande en quoi les 5% de fonds propres, les 15% de caution simple de l'Etat et les 80% de financement classique dérangent l'UBS. Il demande si c'est lié à la notion de risque.

M. Maendly précise que cela n'est pas spécialement dans le contexte des coopératives. Il ajoute qu'ils ne font de financement à 95% avec personne sauf en cas d'exceptions très particulières. Il explique qu'aussi bien pour la banque que pour l'autorité de régulation il y a des normes prudentielles qui font que l'usage pour du financement sur des immeubles de logements est de 80% de fonds tiers et de 20% de fonds propres. Il ajoute qu'il y a également un amortissement qui devrait permettre le retour d'une proportion de deux tiers de financement en l'espace de 15 ans. Il indique que ces normes prudentielles sont basées sur l'expérience et qu'en s'en écartant il y a plus de risques pour le prêteur et l'emprunteur. Il indique que ce sont des règles générales qui s'appliquent à tout emprunteur.

Le même commissaire demande également si la prise de risque est alors assurée par l'Etat sous la forme d'une caution simple à hauteur de 15% dans le cas où la banque refuse cette prise de risque et que des acteurs comme l'Etat s'y substituent. Il demande donc si le risque est reporté sur l'Etat.

M. Maendly répond que le risque est toujours assuré prioritairement par l'emprunteur. Il ajoute qu'ensuite l'Etat se substituerait comme garant. Il indique que le cautionnement proposé est un cautionnement simple et non solidaire, ce qui implique que pour pouvoir avoir accès au paiement par l'Etat, le prêteur doit avoir épuisé ses possibilités de recouvrement par voie légale, ce qui est un processus lourd et long.

Audition de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat, accompagné de M^{me} Adriana Jost, directrice, direction de la trésorerie générale de l'Etat/DF, le 15 mai 2017

M^{me} Jost excuse l'absence de M. Béguet et indique qu'elle répond volontiers aux questions des commissaires.

Un commissaire (PLR) demande quelles sont les conséquences des cautionnements octroyés par l'Etat.

Il demande ce que ces cautionnements signifient en termes de tenue des comptes de l'Etat et quel est l'impact pour ceux qui lisent ces comptes, à savoir pour les agences de notation et les prêteurs.

M^{me} Jost répond que les cautions que l'Etat octroie sont répertoriées dans les états financiers en annexe dans la note 13 à la page 73. Elle mentionne un tableau au point 13.3 qui liste les garanties d'emprunts octroyées par l'Etat, dont la première ligne comprend des montants conséquents liés aux fondations immobilières HBM et HLM. Elle indique que ce sont donc des engagements répertoriés en annexe des comptes de l'Etat et qui expliquent quels sont les engagements que l'Etat a pris auprès de tiers en garantissant les emprunts. Elle précise que cela n'est pas une dette au sens propre car l'Etat ne s'est pas engagé. Elle indique que l'Etat se porte caution par le biais d'une caution simple. Elle souligne que les prêteurs et les agences de notation lisent attentivement ces états financiers. Elle relève que ce sont des éléments qui sont pris en compte dans l'évaluation de la qualité de l'emprunteur. Elle explique que l'engagement est seulement appelé si le risque survient, à savoir si l'entité pour laquelle l'Etat s'est porté garant par le biais de la caution simple n'arrive pas à faire face à ses engagements et que la procédure débute.

Le même commissaire demande, au point 13.3 (garanties d'emprunts), sous quelle ligne figurent les garanties pour les coopératives. Il demande également quels sont les commentaires et remarques des agences de notation concernant les garanties actuelles.

M^{me} Jost répond qu'elles figurent sous les fondations HBM et HLM, qui bénéficient de cautionnements à hauteur de 184 millions de francs à la fin de l'année 2016.

Elle précise également qu'il n'y a pas eu de remarque particulière. Elle ajoute que le montant est important mais relativement mesuré par rapport au total du bilan de l'Etat.

Un commissaire (UDC) demande s'ils cautionnent parfois des personnes physiques et s'il est arrivé que l'entité ne puisse pas faire face aux remboursements.

M^{me} Jost répond que non. Elle indique que les cautions données par l'Etat sont généralement en faveur d'entités publiques liées. Elle précise qu'il faut une loi générale pour que l'Etat donne sa caution. Et à sa connaissance aucune entité n'a fait appel à la caution de l'Etat.

Un commissaire (MCG) rappelle qu'avant le crédit hypothécaire il y a le crédit de construction. Il précise que le PL voté en décembre 2015 a octroyé le cautionnement pour le crédit hypothécaire. Il demande si ce PL change quelque chose du point de vue du risque.

M^{me} Jost répond que ces étapes sont différentes du point de vue du risque. Elle indique que pour le crédit de construction l'objet n'est pas encore là, tandis que pour le crédit hypothécaire l'objet est engagé et représente une sûreté.

Le même commissaire précise qu'il y a des sûretés partielles progressives pendant la construction.

M^{me} Jost répond que ce sont deux étapes différentes. Elle indique que les taux qu'appliquent les banques dans ces deux étapes sont différents car le risque est différent.

Un commissaire (PLR) demande si les règles de la FINMA sont applicables à l'Etat, à savoir aux collectivités publiques.

M^{me} Jost répond que les règles de la FINMA ne s'appliquent pas.

Le même commissaire indique que le présent cas de figure est différent de celui des fondations HBM. Il précise que dans le cas des fondations HBM, les actifs sont connus et sont relativement larges. Il rappelle que les coopératives partent sur une base de financement de seulement 5%.

Il demande si le risque est supérieur pour les coopératives que pour les autres engagements.

M^{me} Jost répond que la nature de l'objet cautionné est différente puisque l'on sort du domaine des logements subventionnés. Elle indique néanmoins que sur le principe le cautionnement reste le même.

Séance du 11 septembre 2017 – discussion et vote sur le PL 12057

Le président ouvre la discussion sur le PL 12057.

Un commissaire (MCG) souhaite rappeler la substance du PL 12057. Il s'agit de la suite du PL 11245 accordant un subventionnement aux coopératives. Il avait été dit dans les débats que cela concernait aussi les crédits de construction, mais cela n'était pas explicitement mentionné dans le PL. Il a été demandé à la FINMA de se prononcer et ils ne voient pas d'inconvénient à ce que les crédits de construction soient précisés dans ce PL, que le groupe MCG soutient.

Un autre commissaire (MCG) demande si la FINMA a approuvé les 90% et 95% pour le niveau de cautionnement de l'Etat.

Un commissaire (Ve) a la lettre sous les yeux. Selon la FINMA, ajouter les crédits de construction n'est pas en contradiction avec la directive SBI et l'OFR. Il n'y a pas mention de ces chiffres.

Une commissaire (S) affirme que le PL 12057 va dans le même sens que le premier en faveur du cautionnement de l'Etat pour les crédits hypothécaires des coopératives. Il inclut ici les crédits de construction.

Les coopératives permettent de construire des logements non spéculatifs pour la classe moyenne. Son groupe soutiendra ce PL.

Le président, en l'absence d'autre prise de parole, met aux voix l'**entrée en matière du PL 12057** :

Pour : 9 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 MCG, 1 EAG)

Contre : -

Abstentions : 5 (3 PLR, 2 UDC)

L'entrée en matière est acceptée.

Le président passe au **deuxième débat**.

Art. 1 :

Pas d'opposition – adopté.

Art. 19 :

Pas d'opposition – adopté.

Art. 2 :

Pas d'opposition – adopté.

Le président passe au **troisième débat**.

Un commissaire indique que le PLR était opposé au PL précédent parce que ce cautionnement influe sur la cotation de l'Etat auprès de ses créanciers. Cela coûte à l'Etat. Etant donné que la majorité n'a pas changé, le PLR s'abstiendra sur ce PL. Selon eux, il peut mettre en difficulté les coopérateurs qui s'embarquent dans un projet de construction avec seulement 5% de fonds propres.

Le président met aux voix le PL 12057 dans son ensemble :

Pour : 9 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 MCG, 1 EAG)

Contre : -

Abstentions : 5 (3 PLR, 2 UDC)

Le projet de loi 12057 est adopté.

La commission retient la catégorie de débat : Extraits

Conclusions

Il n'est pas inutile de rappeler que les règles de la FINMA ne s'appliquent pas aux structures sans but lucratif, et les coopératives qui construisent des logements d'utilité publique en sont exonérées.

Ni l'Etat, ni la BCGe, ni le GCHG ou d'autres entités auditionnées n'ont connu de coopératives en faillite, et il est important de rappeler que le logement coopératif n'est pas un accès à la propriété, mais une manière différente de vivre et de participer à la gestion de son immeuble.

Le département aura le contrôle des plans financiers et pourra poser des conditions à sa caution à travers le DDP et la LGZ. Ainsi, il pourra vérifier et contrôler les revenus et les loyers.

Les risques, largement évoqués dans les discussions de la commission, notamment la peur d'une crise immobilière du type de celle que les Etats-Unis ont subie – la crise des subprimes – ne sont pas réels ici, car on est dans une configuration totalement différente.

Au travers des discussions de la commission, on a l'impression que certains milieux voient les coopératives comme un concurrent à la PPE, en affirmant même que certaines PPE en zone de développement ne trouvent pas preneurs.

Ces mêmes milieux sont donc opposés à la forme juridique des coopératives et s'opposent à leur développement, car ils ne veulent aucunement que l'Etat élargisse son champ d'activité dans le logement.

Vu la grave pénurie de logements à Genève, sa difficulté à construire des logements répondant aux besoins prépondérants de la population en suffisance, et sachant que les perspectives actuelles sont sombres, si on ne change rien aux règles actuelles, force est de constater qu'avec un taux de logements coopératifs à Genève de l'ordre de 6% du parc, on est très loin des 26% de Zurich.

L'objectif de 20% de logements d'utilité publique (LUP) sur l'ensemble du parc locatif, prévu par la loi LUP de 2007, ne pourra être atteint avec les mécanismes actuels ; on estime qu'il manquera au moins 10'000 logements de ce type à l'échéance prévue (2027).

En conséquence, ce projet de loi est une part de l'édifice pour permettre aux acteurs de l'immobilier, aux coopératives, d'élargir modestement leur champ d'action, et vient en complément du PL 11245 en permettant le cautionnement au stade du crédit de construction.

Projet de loi (12057-A)

modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05) (Cautionnement)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modification

La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, est modifiée comme suit :

Art. 19 Crédits de construction (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat peut également se porter caution simple de crédits de construction consentis sur des immeubles admis au bénéfice de la présente loi ou sur des immeubles de coopératives remplissant les conditions de l'article 17, alinéa 1, lettre b. Les crédits ainsi garantis ne doivent toutefois pas dépasser 80% du prix de revient total, tel qu'il ressort des plans financiers agréés par le Conseil d'Etat.

² Cette proportion peut être portée à 95% dans les cas d'application de l'article 17, alinéas 3, lettres a et b.

³ Cette proportion peut être portée à 90% dans les cas d'application de l'article 17, alinéa 3, lettre c.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

**Courrier A**

République et Canton de Genève
Grand Conseil
Commission du logement
M. Pierre Vanek, Président
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Référence :

b1004961-0000565

Contact :

Nicole Steimen
nicole.steimen@finma.ch
+41 (0)31 327 93 56

GRAND CONSEIL			
Expédié le :	Visa :		
18.07.17	DP		
Par poste		Par courriel	<input checked="" type="checkbox"/>
Président	<input checked="" type="checkbox"/>	Députés (100)	
Commissaires	<input checked="" type="checkbox"/>	Bureau	
Secrétariat		Archives	<input checked="" type="checkbox"/>
Commission :	du logement		
Copie à :			
Divers :	PL 12057		

Berne, le 11 juillet 2017

votre demande au sujet d'une modification de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL)

Monsieur le député,

Par courrier du 13 juin 2017, vous nous avez demandé de prendre position sur le projet de modification de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL).

La FINMA ne fait aucune analyse de projets de loi, des effets qu'ils peuvent avoir ou de leur fonctionnement. De manière générale, l'utilisation de crédits garantis par gage immobilier est régie par les deux textes d'autorégulation de l'Association suisse des banquiers (ASB) reconnues comme standards minimaux par la FINMA (soit les Directives concernant l'examen, l'évaluation et le traitement des crédits garantis par gage immobilier et les Directives relatives aux exigences minimales pour les financements hypothécaires). A notre avis, l'extension prévue du texte de loi mentionné en titre des hypothèques aux crédits de construction n'est pas en contradiction avec les directives de l'ASB ni avec l'OFR (ordonnance sur les fonds propres).

Une telle extension du texte aux crédits de construction serait selon nous possible.

Nous vous signalons par ailleurs que l'approche standard sous Bâle III sera prochainement modifiée, ce qui impliquera des changements dans les pondérations en fonction des risques et dans les règles correspondantes du domaine hypothécaire. Il se pourrait notamment dans ce contexte que les dispositions concernant la durée d'amortissement et la part minimale de fonds propres soient affectées en cas de financements aux bailleurs de logements d'utilité publique.





Nous vous prions de recevoir, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Référence :
b1004961-0000565

Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers FINMA

Division Services stratégiques

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "RSch", written in a cursive style.

Rupert Schaefer

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Skiss", written in a cursive style.

Silvia Kiss