



Date de dépôt : 9 janvier 2024

Rapport

de la commission du logement chargée d'étudier le projet de loi de Cyril Aellen, André Pfeffer, Alexandre de Senarclens, Stéphane Florey, Philippe Morel, Jean Romain, Murat-Julian Alder, Beatriz de Candolle, Pierre Nicollier, Céline Zuber-Roy, Pierre Conne, Vincent Subilia, Yvan Zweifel, Helena Rigotti, Véronique Kämpfen, Jacques Béné, Adrien Genecand, Eric Leyvraz, Natacha Buffet-Desfayes, Jean-Pierre Pasquier, Virna Conti modifiant la loi sur l'aide à la propriété individuelle (LAPI) (I 4 53) (*L'Etat doit favoriser l'accès à la propriété de son logement*)

Rapport de majorité de Djawed Sangdel (page 5)

Rapport de minorité de Caroline Renold (page 54)

Projet de loi (13028-A)

modifiant la loi sur l'aide à la propriété individuelle (LAPI) (I 4 53) (*L'Etat doit favoriser l'accès à la propriété de son logement*)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'aide à la propriété individuelle, du 2 mai 1997, est modifiée comme suit :

Art. 2 Nature de l'aide (nouvelle teneur)

L'Etat cautionne et accorde des prêts aux propriétaires aux conditions fixées par la présente loi.

Art. 6, al. 1, phrase introductive (nouvelle teneur)

¹ Le bénéficiaire doit se libérer du cautionnement et rembourser les prêts fournis par l'Etat en capital et en intérêts si :

Art. 7 Cautionnement (nouvelle teneur)

¹ Pour la construction ou l'acquisition d'un logement en propriété, l'Etat peut se porter caution simple de prêts hypothécaires, pour autant qu'ils soient primés par des prêts de rang préférable atteignant au moins 60% du coût d'acquisition du logement. Les prêts ainsi garantis par l'Etat ne peuvent, ajoutés à ceux qui les priment, excéder au total 95% du coût d'acquisition du logement.

Prêts

² L'Etat peut aussi accorder lui-même des prêts pour autant qu'ils soient primés par des prêts de rang préférable atteignant au moins 80% de la valeur de nantissement du logement. Les prêts ainsi accordés par l'Etat ne peuvent, ajoutés à ceux qui les priment, excéder au total 95% du coût d'acquisition du logement. Le Conseil d'Etat fixe les modalités et décide, si nécessaire, de la postposition des contrats de prêt.

³ Le prêt accordé par l'Etat prévoit un taux hypothécaire correspondant au taux d'intérêt moyen de la dette de l'Etat observé durant l'année précédente. Il est octroyé pour une durée fixe d'un maximum de 10 ans et doit prévoir un amortissement régulier et complet à son échéance.

Libération de la caution et remboursement du prêt

⁴ Le bénéficiaire de l'aide peut en tout temps se libérer du cautionnement et rembourser un éventuel prêt en capital et en intérêts.

Section 2 Calcul des charges (nouvelle teneur)

Art. 9 Charges du propriétaire (nouvelle teneur)

¹ Les charges du propriétaire sont constituées par les intérêts des capitaux empruntés, les frais d'entretien et d'administration et les prestations permettant l'amortissement des dettes hypothécaires en 15 ans à au moins 65% du coût de revient.

² Les charges du propriétaire sont fixées en prenant en considération un taux hypothécaire minimum correspondant au taux d'intérêt de référence applicable aux contrats de bail fixé par l'Office fédéral du logement augmenté de 2,5%.

³ Les frais d'entretien et d'administration sont admis dans les charges du propriétaire à raison d'un montant annuel forfaitaire de 1% du prix de revient admis pour les logements en propriété par étage et de 0,8% du prix de revient pour les maisons individuelles.

Art. 10 Conditions (nouvelle teneur)

¹ L'aide est accordée au propriétaire qui s'engage à rembourser le prêt octroyé ou à libérer l'Etat de son cautionnement selon un plan financier accepté par le département.

² L'aide est accordée à des citoyens suisses majeurs ou à des étrangers titulaires d'un permis d'établissement.

³ Le propriétaire est considéré avoir son habitation principale dans le logement au sens de la loi s'il est déclaré y avoir son domicile légal auprès de l'office cantonal de la population et des migrations.

Art. 10A Limites de fortune (nouveau)

La fortune nette du groupe familial du propriétaire ne peut pas excéder 50% du prix de revient du logement.

Art. 10B Limites de revenu (nouveau)

Les charges du propriétaire ne doivent pas être inférieures à 1/5 du revenu brut du groupe familial et supérieures à 1/3 de ce même revenu.

Art. 10C Taux d'occupation (nouveau)

Le nombre de pièces habitables du logement acquis avec l'aide cantonale ne peut excéder de plus de trois unités le nombre de personnes qui composent le groupe familial.

Art. 12 (abrogé)**Art. 2 Modification à une autre loi**

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF – D 1 05), est modifiée comme suit :

Art. 48, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Lorsqu'une loi au sens formel le prévoit, le Conseil d'Etat peut consentir des prêts à des tiers, ainsi que leur éventuelle postposition, en leur qualité de délégués d'une tâche publique ou en vue de promouvoir une politique publique. Les conventions de trésorerie conclues par la trésorerie générale de l'Etat de Genève dans le cadre de la gestion centralisée des liquidités sont réservées.

Art. 3 Entrée en vigueur

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

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Djawed Sangdel

La commission du logement s'est réunie à cinq reprises, sous la présidence de M. Christian Bavarel le 29 novembre et le 13 décembre 2021, ainsi que sous celle de M^{me} Diane Barbier-Mueller le 11 septembre, le 30 octobre et le 6 novembre 2023 pour traiter le projet de loi PL 13028.

Les procès-verbaux ont été tenus en 2021 par M. Raphaël Egon Houriet et M^{me} Carla Hunyadi puis en 2023 par M^{me} Caroline Dang, M. Clément Magnenat et M^{me} Alexia Ormen, que le rapporteur remercie vivement de leur travail de qualité.

Ont également participé aux travaux de la commission : M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique, M. François Kirchhoff, chef du département expertise et risques de crédit à la BCGE, et M. Marti, responsable de l'unité d'affaires juridiques et de conformité à la BCGE. M. Pierre Beguet, directeur général de la DGFE, M. Pierre-Emmanuel Beun, chef de service à la DGFE, M^{me} Marie-Hélène Koch, directrice de la direction administrative et juridique de l'OCLPF, et M. Antoine Praplan, administrateur à l'OCLPF, ont aussi contribué. Nous leur exprimons notre gratitude pour leurs précieuses contributions aux travaux de la commission.

Résumé de rapport

Le projet de loi (PL) 13028 marque une avancée significative dans la politique du logement à Genève. En tant que rapporteur de la majorité, nous souhaitons souligner l'importance et la pertinence de ce projet, qui vise à faciliter l'accès à la propriété à notre population.

Ce projet cible principalement la classe moyenne supérieure, souvent en mesure de supporter les paiements hypothécaires, mais limitée par le besoin de fonds propres conséquents. En envisageant l'octroi de prêts étatiques couvrant jusqu'à 15% de ces fonds, le PL 13028 ouvre des opportunités jusqu'alors inaccessibles pour beaucoup. Cette approche modérée mais efficace répond à un manque crucial dans les politiques de logement actuelles.

L'atout majeur de ce projet réside dans sa capacité à reconnaître et à adresser un besoin social urgent. L'accès à la propriété est essentiel non seulement pour le confort personnel, mais aussi pour la stabilité et la sécurité

financière à long terme. En facilitant cet accès, nous investissons dans l'avenir de nos citoyens et, par extension, dans celui de notre canton.

Le projet a été soigneusement amendé pour répondre aux inquiétudes de diverses parties, dont la FINMA et l'ASB.

Les débats en commission ont soulevé des préoccupations liées au risque de surendettement et à une éventuelle surchauffe du marché immobilier. Ces inquiétudes, légitimes, ont été intégrées dans la formulation du projet. En ciblant des biens modestes et en établissant des critères d'éligibilité stricts, nous garantissons une aide significative et responsable.

Après plusieurs tours de discussion et de vote sur chaque article et amendement, le PL 13028 a été adopté par la majorité des membres de la commission. Ce processus a révélé les différentes perspectives au sein de la commission, cherchant un équilibre entre l'élargissement de l'accès à la propriété et les préoccupations de stabilité financière.

En conclusion, le PL 13028 est un pas important vers une société plus inclusive, rendant l'accès à la propriété possible pour un plus grand nombre. Bien qu'il ne prétende pas résoudre tous les problèmes du marché immobilier genevois, ce projet offre une solution concrète à un problème urgent et spécifique. En tant que rapporteur de la majorité, je recommande avec conviction l'adoption de ce projet de loi, confiant dans son potentiel à effectuer un changement positif dans la vie de nombreux citoyens genevois. Avec le PL 13028, l'accès à la propriété ne sera plus un rêve lointain, mais une réalité accessible.

Résumé de la séance du 29 novembre 2021 – Présentation

Le projet de loi (PL) 13028, présenté par M. Cyril Aellen, vise à modifier la loi sur l'aide à la propriété individuelle (LAPI) en vigueur depuis 1997 à Genève. Cette modification est proposée pour rendre la loi plus effective, car en 24 ans elle n'a jamais été pleinement appliquée. Le PL s'aligne sur l'article 180 de la constitution genevoise qui encourage l'accès à la propriété du logement. Les principaux points abordés concernent les mécanismes d'aide à l'accession à la propriété, en particulier pour ceux qui disposent des revenus nécessaires mais manquent de fonds propres.

Le PL propose notamment :

- **Caution de l'Etat pour les prêts bancaires :** Actuellement inopérante, cette caution est maintenue bien qu'elle ne soit pas largement utilisée. Elle vise à faciliter l'obtention de prêts bancaires pour l'achat de propriétés.

- **Prêts de l'Etat** : Ces prêts sont limités par la loi actuelle à des situations spécifiques de resserrement des marchés de capitaux. Le PL propose que l'Etat intervienne en prêtant une partie des fonds propres nécessaires à l'achat d'une propriété.
- **Problématiques des fonds propres et des revenus** : Le PL aborde le problème de l'exigence des 20% de fonds propres pour l'achat d'une propriété et les règles relatives à la proportion des revenus consacrés au logement.
- **Nouvelles dispositions** : Le PL propose que l'Etat puisse prêter 15% des fonds propres nécessaires, à rembourser sur 10 ans, avec un taux d'intérêt fixé par l'Office fédéral du logement (OFL). Ceci vise à réduire la charge initiale des fonds propres pour les acquéreurs.
- **Conditions spécifiques** : Le PL suggère un plafonnement à 1 200 000 francs pour les propriétés concernées et discute des implications pour les acquéreurs en termes de charges théoriques et réelles.

Séance du 29 novembre 2021

Présentation du PL par M. Cyril Aellen, auteur

M. Aellen explique que ce projet de loi a pour but de proposer une modification de la loi sur l'aide à la propriété individuelle. Il rappelle que cette loi date de 1997 et qu'en 24 ans elle n'a jamais été appliquée. Pourtant, elle concrétise le principe constitutionnel d'accession à la propriété, mais sa formulation et son règlement font qu'elle n'est pas applicable aux bénéficiaires finaux : des personnes souhaitant accéder à la propriété mais rencontrant des empêchements, notamment en termes de fonds propres.

Il rappelle l'art. 180 de la constitution genevoise qui stipule que l'Etat encourage l'accès à la propriété du logement. Il s'agit de la volonté des constituants, du peuple et ainsi d'une obligation constitutionnelle. La loi sur l'aide à la propriété individuelle (LAPI) concrétise cette obligation constitutionnelle et s'adresse à ceux qui souhaitent acquérir un logement et qui manquent de fonds propres. Elle prévoit trois mécanismes d'aide.

Le premier est une caution de l'Etat destinée à favoriser l'octroi de prêts bancaires. Il s'agit d'avances non remboursables et de l'octroi de prêts directs par l'Etat. Cette caution est inopérante, car les contrôles mis en place récemment pour les établissements bancaires sont tels que le fait d'avoir une caution ne permet pas d'avoir un franc supplémentaire ou une quelconque baisse de charge. Par conséquent, personne ne fait appel à cette caution. Il propose de la maintenir, tout en tenant compte du fait qu'elle est inopérante. Lors d'un échange avec les établissements bancaires, ceux-ci ont affirmé

qu'une aide octroyée par l'Etat est inefficace. Ces avances non remboursables avaient pour but de permettre aux personnes d'obtenir une avance de l'Etat dans un contexte avec des taux hypothécaires élevés, afin d'aplanir la problématique de ces hauts taux. Il estime qu'il s'agit d'un mauvais instrument. En effet, il considère qu'il faut aider les personnes ayant les revenus nécessaires pour devenir propriétaires à le devenir, mais éviter de faire croire à une population qui n'a pas les moyens que la propriété lui est d'une manière ou d'une autre accessible.

Enfin, il y a le prêt de l'Etat qui est prévu à la fois par la loi et par le règlement. La loi actuelle sur l'aide à la propriété individuelle limite son intervention à une situation où il existe un resserrement des marchés de capitaux qui rend le financement difficile à un taux d'intérêt pouvant être inférieur au taux d'intérêt pratiqué par la Banque cantonale de Genève pour des prêts hypothécaires sur des immeubles locatifs. Cette disposition ne s'applique à personne et c'est pour cette raison que très peu de personnes ont sollicité ces prêts. L'objectif du projet de loi est de faire en sorte que l'Etat intervienne en faveur de ceux qui sont éligibles par le biais d'un prêt d'une partie des fonds propres.

Les auteurs de ce projet de loi considèrent qu'il y a actuellement deux handicaps concernant l'accès à la propriété.

Le premier handicap est le fait qu'il n'y a pas une offre de logements suffisante.

Le second est qu'il est à l'heure actuelle nécessaire de réunir 20% de fonds propres. Par conséquent, des personnes qui ont les revenus nécessaires pour accéder à la propriété ne peuvent pas se le permettre par faute de fonds propres. Dans le cadre de la pratique actuelle, les fonds propres représentent la première exigence des établissements bancaires lorsqu'une personne souhaite acheter un appartement. Ils prêtent jusqu'à 80% du prix d'achat ou du prix d'estimation et se calquent systématiquement sur l'indicateur le plus faible, par souci de limitation du risque.

En théorie, les établissements bancaires pourraient aller plus loin, mais ils ne le font pas en pratique, car une surcapitalisation en fonds propres est nécessaire à cause du risque de cette opération. Le palier de 20% a pour objectif de protéger les banques et d'éviter un risque systémique de faillite en cas de renversement du marché.

De plus, il y a une règle qui stipule qu'il n'est pas possible de mettre plus de 10% du deuxième pilier à titre de fonds propres. Cette disposition n'a pas pour but de protéger les banques mais les emprunteurs. L'idée est que le dépassement de ce seuil induit un risque trop élevé sur les perspectives de rentes.

La deuxième règle de contrôle concerne la proportion des revenus. Il n'est pas possible de consacrer plus d'un tiers de ses revenus à son logement indépendamment des revenus et du prix du logement. Ceci est calculé sur la base d'un taux théorique de 5%, auquel sont additionnés 1% d'amortissement et 1% de frais d'entretien.

Si l'on prend l'exemple d'un appartement qui coûte 1 000 000 de francs, il y a 5% d'intérêts (50 000 francs), 1% de frais d'entretien (10 000 francs) et 1% d'amortissement (10 000 francs), ce qui fait un total de 70 000 francs. Il faut dans ce cas de figure avoir des revenus annuels trois fois supérieurs à ce montant, c'est-à-dire d'au moins 210 000 francs.

Le PL 13028 propose que l'Etat puisse prêter 15% des fonds propres. Il souligne que ce mécanisme prévaut d'ailleurs déjà dans le cadre des coopératives. Il s'agit de mettre une référence à 5% à des conditions très particulières. Les auteurs considèrent que l'Etat qui ne fait pas face au risque bancaire doit pouvoir prêter les 15%, afin de permettre à l'acquéreur de n'avoir à réunir que 5% de fonds propres.

Ce PL a pour but de permettre aux acquéreurs de bénéficier des taux bas actuels et prévoit un certain nombre de dispositions qui permettent d'éviter une situation compliquée pour les acquéreurs.

La première est que ce prêt supplémentaire doit être amorti sur dix ans. Cela a pour but d'avoir de la prévisibilité.

La deuxième consiste à fixer le taux d'intérêt au taux d'intérêt de référence de l'Office fédéral du logement (OFL). Ce taux d'intérêt s'élève à 1,25% et est en vigueur depuis septembre 2008 en vue de l'adaptation des loyers sur la base des taux hypothécaires. Lorsque les taux hypothécaires sont modifiés, le taux hypothécaire de l'OFL l'est également et cela permet une adaptation des loyers selon les règles fédérales. Ces variations des taux hypothécaires ne touchent pas seulement les propriétaires mais également les locataires. L'idée consiste à ce que l'Etat fasse un prêt à hauteur de 15% en s'alignant sur ce taux (légèrement plus élevé que le taux du marché). Il ajoute que tous les prêts accordés par le canton ne coûteront rien mais au contraire rapporteront. L'objectif n'est pas de donner plus de moyens au canton, mais celui-ci fera toutefois partie des tiers gagnants et il est important de le souligner.

Il mentionne la troisième règle des établissements bancaires qui est l'obligation de revenir à un taux d'endettement maximal de 65% sur une durée de 15 ans.

Si ce projet de loi entre en vigueur, il y aura un double amortissement. Il y a le remboursement des 15% sur 15 ans pour revenir à un taux d'endettement

relatif à son bien immobilier et un remboursement des 15% de fonds propres sur une durée maximale de dix ans.

Pendant la rédaction de ce PL, il a consulté le site internet de l'Etat de Genève et est allé dans la section consacrée aux appartements en zone de développement. Il a sélectionné la première opération de la ligne et le premier appartement de cinq pièces.

L'appartement en question valait 680 346 francs. Dans ce cas de figure, sans la loi, un individu peut emprunter 80% du montant, soit 550 000 francs, avec un taux théorique de 5% (27 000 francs par an / 2294 francs par mois). L'amortissement bancaire obligatoire de 1% du prix d'achat sur l'entier de l'appartement représente 6883 francs par an / 573 francs par mois. Les frais d'entretien représentent le même montant. Dans ce cas, l'établissement bancaire est prêt à avancer 550 000 francs et fait un calcul théorique de 41 000 francs, qui implique que le demandeur ait un revenu annuel minimal de 123 000 francs. Ceci est abordable pour un couple, mais le véritable problème est lié au montant de fonds propres nécessaires à la transaction. Ils doivent en effet avoir 137 000 francs de fonds propres, sans compter les frais d'acquisition.

Ce calcul théorique de 41 000 francs permet également de montrer combien cela coûte d'être propriétaire en termes de revenus. Les taux d'intérêt actuellement bloqués sur dix ans représentent 1%, soit 5000 francs par année. L'amortissement bancaire représente 6800 francs, tout comme les frais d'entretien. Les effectifs sont de l'ordre de 12 000 francs. Il s'agit de la valeur réelle de cet appartement.

Dans le cadre de ce projet de loi, il y a un contrôle du taux théorique pour l'hypothèque afin d'éviter un risque de surendettement. Celui-ci est de l'ordre de 3,75% et pas de 5%. Les 5% s'additionneraient sur le reste. Il y a le prêt de l'Etat à rembourser, l'amortissement bancaire et le taux d'intérêt de 1,25%. Si un individu empruntait 15% de fonds propres pour acheter cet appartement, il y aurait 48 000 francs de charges théoriques, ce qui impliquerait un minimum de 145 000 francs de revenus annuels.

A l'heure actuelle, sans la loi, il faut 123 000 francs de revenus mais 137 000 francs de fonds propres. Avec la loi, il faut 145 000 francs de revenus mais 34 000 francs de fonds propres. Malgré la légère hausse des revenus nécessaire, le nouveau seuil représente toujours un montant inférieur au revenu médian et au revenu moyen d'un couple à Genève. Surtout, seuls 34 000 francs de fonds propres sont nécessaires.

Le dernier tableau présente la charge théorique de cet appartement pour les dix premières années après l'acquisition. Elle est de 2500 francs par mois. Sur ces 2500 francs, une petite moitié représente les frais et l'autre moitié

représente l'amortissement. Il y a 1400 francs par mois à amortir, car il faut à la fois amortir les fonds propres de l'Etat sur dix ans et à la fois les 15% exigés par la banque, pour arriver à un taux d'endettement sur la valeur d'achat initiale de 65%. Cela est lié à la possibilité de bloquer sur dix ans les taux d'intérêt avec la banque et sur la même période avec l'établissement bancaire. Lorsque l'individu est libéré de ces amortissements obligatoires de départ, il a l'avantage de ne pas subir un choc trop élevé en cas de hausse des taux. Il serait dans une situation bien meilleure que s'il était locataire. Dans ce dernier cas de figure, il aurait payé beaucoup plus au début et aurait eu à faire face à une hausse des loyers en cas d'éventuelle hausse du taux de l'OFL.

Ce PL doit servir à la classe moyenne et à la classe moyenne supérieure aisée, soit qui a un revenu correspondant à 2-2,5 fois le salaire médian genevois. Il ne permet toutefois pas d'acheter n'importe quoi. La règle proposée est celle qui a déjà été fixée pour faciliter l'accession à la propriété. Il s'agit de Casatax, qui stipule qu'au-delà d'un certain montant, il y a un intérêt à pouvoir acheter et qu'il faut par conséquent alléger les frais de l'acte notarié et les frais d'enregistrement. Ce montant est fixé chaque année par le Conseil d'Etat. Ce projet de loi ne pourrait s'adresser qu'aux personnes qui souhaitent acheter un bien d'un montant inférieur à 1 200 000 francs.

Cela a pour but de faciliter l'achat de biens inférieurs à 1 200 000 francs et est destiné à un financement des fonds propres par l'Etat à un prix légèrement supérieur au marché, et avec une obligation d'amortissements. Ce PL donne l'opportunité de se loger à meilleur marché qu'en location avec l'aide de l'Etat et de remplir une obligation constitutionnelle.

Questions-réponses

Un commissaire (S) demande si l'Etat avance l'intégralité des fonds propres de l'acquéreur.

M. Aellen répond que l'Etat ne finance pas l'intégralité mais seulement 15% sur le total de 20%. L'acquéreur devra apporter 5% de fonds propres. C'est pour cette raison qu'il y a dans les tableaux qui ont précédemment été présentés une différence entre les 137 000 francs qui correspondent aux 20% et les 34 000 francs si ce projet de loi entre en vigueur. Il y a une augmentation des amortissements obligatoires, car ce PL prévoit que celui qui fait appel à l'Etat doit rembourser dans un délai maximal de dix ans. Théoriquement, l'acquéreur supporte au cours des premières années deux charges supplémentaires. Il y a l'intérêt de 1,25% de l'OFL et l'obligation d'amortir sur dix ans les 15% de fonds propres. Ces charges sont toutefois compensées par les taux bas actuels.

Le même commissaire (S) affirme qu'il faut toutefois une assurance de pouvoir avoir une activité rémunératrice pendant au moins dix ans. S'il devait y avoir un problème et que la personne n'était plus en mesure d'assumer les charges financières, elle perdrait tout.

M. Aellen répond que dans son exemple (appartement à 680 000 francs), il faut sans la loi un revenu théorique de 123 000 francs et le coût réel est de 1000 francs. Même si une personne devait faire face à un revers de fortune, elle aurait encore de la marge.

Avec le PL le calcul théorique prévoit 145 000 francs de revenus annuels et le montant mensuel à payer est de 2500 francs. Le risque est donc plus élevé avec le PL, mais il a le sentiment que des personnes qui gagnent 12 000 francs par mois peuvent supporter cette charge de 2500 francs. Il rappelle par ailleurs que sur ces 2500 francs, 1140 francs sont dédiés à des frais et 1434 francs représentent une économie forcée. Il considère que ce PL présente un risque facilement prenable et pas supérieur à celui lié à un loyer à bail. Il s'agit par ailleurs d'un élément dont on peut sortir plus facilement, puisque l'appartement peut éventuellement être revendu en cas de revers de fortune.

Le même commissaire (S) ajoute qu'il a assisté à des situations où le produit de la vente ne suffisait pas à compenser l'emprunt. Si une personne devait subir une réduction drastique de ses revenus et qu'une crise immobilière advenait simultanément, la revente ne suffirait pas à compenser le coût de l'emprunt.

M. Aellen reconnaît que ce scénario est théoriquement envisageable mais rappelle que l'absence de risque n'existe pas. Il ajoute que le commissaire (S) oublie un mécanisme qui a eu lieu au moment de la crise des années 1990. Celle-ci était entre autres liée à une hausse des taux d'intérêt hypothécaires, qui a par la suite contraint de nombreuses personnes à vendre, ce qui a engendré un effondrement des prix.

Dans ce cas de figure, les taux hypothécaires sont bloqués sur dix ans. Par ailleurs, passée la période incluant les frais liés à l'amortissement, si les taux venaient à être quintuplés, cela représenterait 2294 francs par mois. De plus, dans le cas d'un appartement de 680 000 francs, il faudrait revendre l'appartement à moins de 550 000 francs pour être perdant. C'est donc un risque qu'il prendrait à titre personnel.

Un commissaire (MCG) trouve ce dispositif très intéressant. Il ne comprend toutefois pas le mécanisme de caution. Il demande si celui-ci s'adresserait à toute personne souhaitant bénéficier de la LAPI ou si l'octroi de la prestation est basé sur des critères sélectifs.

Il est favorable à un cautionnement de la propriété individuelle, mais souhaite mieux connaître ce mécanisme. Il rappelle que la BCGE est relativement mal gérée en comparaison avec la BCV. Il n'est pas opposé au principe du cautionnement, mais se demande si une limitation dans le temps ne serait pas judicieuse. Il demande également s'il n'y a pas un risque que ce cautionnement finisse par représenter des sommes très importantes.

M. Aellen rappelle que le cautionnement est un instrument qui existe dans le cadre de la loi actuelle, mais qu'il n'est pas utilisé. Il serait maintenu avec ce projet de loi, mais continuerait probablement à ne pas être appliqué. Il l'a laissé, car il est parti du principe que les règles bancaires peuvent bouger et que l'instrument est en tant que tel intéressant. Le risque théorique que le même commissaire (MCG) évoque n'a pas lieu empiriquement à l'heure actuelle et cette situation va probablement perdurer même avec la conservation de cet instrument dans le cadre du PL 13028. A l'heure actuelle, le cautionnement est servi, notamment pour les coopératives. Le département avait par ailleurs estimé qu'il ne représentait pas un risque majeur dans ce cadre. Actuellement, il n'est pas capable d'estimer le nombre de personnes éligibles et quelle sera l'ampleur des montants versés. Ce risque est toutefois limité. Il n'y a en effet pas besoin de ce PL pour avoir suffisamment d'acquéreurs en PPE. Il y a déjà un excès de demande. Ce projet de loi permettra toutefois d'élargir le périmètre des bénéficiaires finaux.

Un commissaire (PLR) considère que ce projet est intéressant et souligne que c'est déjà ce qui se pratique dans les pays voisins, où le taux de propriétaires est bien supérieur. Il aimerait toutefois connaître les modalités de prêt de l'Etat et notamment s'il y a un plafond.

M. Aellen répond en prenant un exemple concret. Si l'on admet que, sur l'entier des appartements, il y a 300 appartements en PPE achetés par des personnes qui font appel à l'Etat à concurrence de 100 000 francs avant chaque année, cela représente 30 000 000 de francs. Ce montant correspond à celui qui est investi dans les fonds LUP chaque année à fonds perdu. Dans ce cas de figure, il s'agit d'un prêt qui serait remboursé chaque année à hauteur de 3 000 000 de francs.

Un commissaire (UDC) demande si le PL fait référence aux revenus bruts ou aux revenus imposables.

M. Aellen répond qu'il s'agit des revenus bruts. Il a opté pour cet indicateur, car il s'agit de celui qui est utilisé par les établissements bancaires et cela permet d'éviter de trop compliquer l'analyse.

Un commissaire (S) considère que ce projet de loi présente des risques. De plus, il y a dans d'autres systèmes moins exigeants en termes de fonds propres,

et notamment dans le cas français, des personnes qui sont dans des situations difficiles. Il demande quelle analyse M. Aellen fait de systèmes où les individus peuvent acheter avec beaucoup moins de fonds propres.

Sa deuxième question concerne la règle des 1% posée au niveau fédéral. Il faut soit estimer qu'elle a une utilité soit qu'elle n'en a pas. Il demande s'il n'y a pas un problème de conformité avec cette règle d'un point de vue juridique et si ce qui est proposé dans ce projet de loi permet de la contourner.

M. Aellen répète que l'absence de risque n'existe pas. Le risque est toutefois mesuré et prenable au regard de l'objectif poursuivi et du public cible visé. Dans cet exemple, cela s'adresse à un individu qui a plus de 35 000 francs et qui a moins de 135 000 francs.

Concernant sa deuxième question, il n'est pas en mesure de répondre quant à l'efficacité du système français.

Le même commissaire (S) cite également l'exemple des Etats-Unis où des situations dramatiques ont eu lieu.

M. Aellen répond que le cas étasunien est différent et qu'à Genève, le marché immobilier est très maîtrisé. Il estime que la probabilité d'une mise sur le marché massive des biens immobiliers entraînant un effondrement des prix est faible.

Le même commissaire (S) rappelle toutefois la crise des années 1990 à Genève.

M. Aellen reconnaît que c'est ce qui a eu lieu dans les années 1990, mais rappelle que les victimes n'étaient pas tant les particuliers mais plutôt les propriétaires institutionnels. Il répète qu'il y a dans ce projet de loi un plafond de 1 200 000 francs. Par ailleurs, la règle des 20% est présente pour protéger les banques et pas les particuliers. Ces derniers sont les victimes de cette disposition. De plus, l'obligation d'avoir amorti 35% de son bien dans les dix premières années est maintenue.

Sa deuxième question est tout à fait pertinente. Il convient en effet de se demander comment faire en sorte qu'un prêt étatique ne soit pas assimilé à un prêt bancaire. Il s'agit du véritable enjeu de ce projet de loi. Sa suggestion est que l'Etat n'a pas besoin d'être protégé de la même manière que les banques. De plus, les 10% ne représentent plus un problème.

Le même commissaire (S) demande pourquoi la LPP ne représente pas un problème.

M. Aellen répond que cela est lié au fait que la LPP stipule que les acquéreurs ne peuvent pas investir plus de 10% de leur deuxième pilier dans les fonds propres nécessaires à l'achat d'un logement, à cause du risque qui

pèse sur leurs rentes. Il n'y a pas ce problème si l'Etat est le créancier. C'est d'autant plus le cas s'il y a une obligation de rembourser dans les dix ans. Il y a par ailleurs dans ce PL une liste de cas de figure dans le cadre desquels la banque peut prêter jusqu'à 80%. Le Conseil d'Etat est par la suite chargé de mettre en place un règlement pour que ces 15% soient considérés comme des fonds propres.

Le même commissaire (S) demande s'il est donc question d'un transfert de risque auprès de l'Etat.

M. Aellen acquiesce. Il ajoute que ce projet de loi est ciblé, tandis que les établissements bancaires ont une pluralité d'activités. Cette diversité d'activités induit une protection générale. Il rappelle qu'en 2008, lorsqu'il y a eu un risque systémique de faillite de la banque UBS, l'Etat a pris le risque à sa place. Il a prêté de l'argent à l'UBS et cela s'est avéré être l'un des meilleurs investissements de ces dernières années.

Un commissaire (Ve) demande quel est le lien entre le PL 13028 et le PL 13025.

M. Aellen répond qu'ils partagent tous deux l'objectif de faciliter l'accès à la propriété, d'augmenter son périmètre, et ce à des conditions raisonnables. Le précédent possède un prix plafond et celui-ci est plafonné par Casatax. Tous deux ont pour bénéficiaires finaux la classe moyenne et la classe moyenne supérieure.

Le président demande s'il y a des demandes d'auditions de la part des députés.

M. Aellen suggère d'auditionner le Conseil d'Etat et un acteur bancaire.

Un commissaire (S) demande s'il est possible d'auditionner la BCGE.

Résumé de la séance du 13 décembre 2021 – Audition de M. François Kirchhoff, chef expertise et risques de crédit, BCGE, et M. Marti, responsable de l'unité d'affaires juridiques et conformité, BCGE

La séance a porté sur l'audition de plusieurs experts concernant le projet de loi (PL) 13028, notamment M. François Kirchhoff et M. Marti de la Banque cantonale de Genève (BCGE), ainsi que M. Pierre Beguet, directeur général de la DGFE, M. Pierre-Emmanuel Beun, chef de service à la DGFE, M^{me} Claire Kapin, conseillère financière à la DGFE, M^{me} Marie-Hélène Koch, directrice de la direction administrative et juridique de l'OCLPF et M. Antoine Praplan, administrateur à l'OCLPF.

Points principaux discutés :

- **Interprétation des règles FINMA et ASB :** M. Kirchhoff a clarifié les règles de la FINMA et de l'ASB concernant les prêts hypothécaires, soulignant que les prêts rémunérés et/ou remboursables ne sont généralement pas considérés comme des fonds propres.
- **Conséquences financières pour l'Etat :** M. Beun a abordé les implications financières du PL pour l'Etat, notamment en termes de charges supplémentaires, de revenus d'intérêts et de risques de défaut de paiement.
- **Aspects légaux et compatibilité :** Plusieurs points juridiques ont été discutés, notamment la postposition des prêts et la notion de fonds propres. M^{me} Kapin a souligné l'importance de clarifier le taux d'intérêt et la définition de la postposition pour assurer la compatibilité avec les directives bancaires.
- **Difficulté d'application de la loi actuelle :** M. Praplan a expliqué que la loi actuelle sur l'aide à la propriété individuelle a rencontré des difficultés d'application, notamment en raison de la réticence des banques à utiliser le cautionnement de l'Etat.
- **Audition de l'ASB et de la FINMA :** Il a été suggéré d'auditionner l'Association suisse des banquiers (ASB) et la FINMA pour obtenir leur perspective sur le PL.

Séance du 13 décembre 2021

Audition de M. François Kirchhoff, chef expertise et risques de crédit, BCGE, et M. Marti, responsable de l'unité d'affaires juridiques et conformité, BCGE

M. Kirchhoff explique qu'ils ont lu le PL et qu'ils se sont surtout attardés sur les remarques faites par les députés par rapport aux règles de la FINMA de 2019. Il va commencer par faire un petit rappel : en 2019, les règles de la FINMA n'ont pas modifié à proprement parler les règles qui les intéressent par rapport à ce projet de loi puisqu'en 2019, la FINMA s'est surtout occupée des immeubles de rendement et non pas des immeubles à usage propre. C'était dans les directives de la FINMA, mais ce sont en réalité des directives qui proviennent de l'ASB et qui sont validées et acceptées par la FINMA par la suite. C'est donc de l'auto-réglementation. En 2019, la FINMA a accepté que, pour les immeubles de rendement, il fallait mettre un minimum de 25% de fonds propres et c'est toujours ces $\frac{2}{3}$ (66,67% de taux d'avance par rapport à la valeur de gage ou la valeur de nantissement), qui devaient être ramenés en 10 ans. Les premières règles ASB validées par la FINMA sont apparues en

juin 2012. Elles disaient d'abord, par rapport aux fonds propres, que pour les financements hypothécaires, une part minimale de fonds propres sur la valeur de nantissement ne provenant pas de l'avoir du deuxième pilier est requise. Cette part s'élève à 10%. Donc ces fameux 10% étaient déjà mentionnés. Et l'amortissement en 2012, c'était que la dette hypothécaire doit être ramenée aux $\frac{2}{3}$ de la valeur de nantissement de l'immeuble et à l'époque c'était en l'espace de 20 ans maximum. En juillet 2014, l'ASB est revenue avec ses règles et a rajouté deux choses : d'abord, toute éventuelle différence positive entre le prix d'achat ou le coût de revient (si on faisait construire et qu'on n'achetait pas) et la valeur de nantissement doit être financée intégralement par des fonds propres ne provenant pas de l'avoir du deuxième pilier ; c'est-à-dire que lorsque l'on achète un bien, on fait une expertise pour déterminer la valeur de ce bien. Si le prix d'achat est plus élevé que la valeur d'expertise, cette différence doit aussi être financée par des fonds propres autres que du deuxième pilier et qui viennent donc se rajouter aux 10% mentionnés.

Là, la règle était claire, le vocabulaire choisi était le suivant : les prêts rémunérés et/ou remboursables ne font pas partie des fonds propres du client au sens de la présente directive. En revanche, les avances d'hoirie ainsi que les prêts non rémunérés et non remboursables peuvent être considérés comme des fonds propres du client, de même que le nantissement d'avoirs en compte de valeur mobilière, d'avoirs du 3^e pilier et de la valeur de rachat de polices d'assurance. Et c'est là qu'ils avaient introduit, pour l'amortissement, non plus 20 ans mais 15 ans pour revenir dans le cadre de ce fameux premier rang, c'est-à-dire des $\frac{2}{3}$ de la valeur de gage de l'immeuble. En août 2019, les règles ASB se sont appliquées aux immeubles de rendement et non pas aux immeubles à usage propre, qui sont ceux visés par ce PL. Ils ont juste changé le vocabulaire où ils ne parlaient plus de prêts rémunérés et/ou remboursables, mais ils disaient que « des prêts sans cession de créances ou postposition ne font pas partie des fonds propres ». Sinon, tout le reste était resté exactement la même chose par rapport aux règles de juillet 2014. Concernant la position de la banque par rapport à cette interprétation de prêt postposé ou de cession de créances, à la BCGE, ils en sont restés à la définition des prêts rémunérés et/ou remboursables pour dire que ceux-ci ne font pas partie des fonds propres du client. Les notions de créance cédée ou de prêt postposé sont des notions utilisées exclusivement pour des financements que l'on fait à des entreprises dans des crédits commerciaux. La loi en parle à l'art. 725 CO : quand une société est surendettée, pour ne pas être en position de dépôt de bilan, des actionnaires qui auraient prêté de l'argent à la société peuvent les postposer et dans ce cadre-là, s'il y avait une faillite, ces créances viendraient après toutes les autres créances et seraient dans ce sens assimilées à des fonds propres.

Quand une banque prête de l'argent à une entreprise qui a des fonds propres et que des actionnaires auraient prêté de l'argent (auraient une créance contre la société), et que la banque décide qu'il n'y a pas assez de fonds propres, elle peut demander à ce que ces créances des actionnaires soient postposées en faveur de la banque. Cela veut dire que la société n'a pas le droit de rembourser ses créances avant que la banque ne soit complètement remboursée. L'autre possibilité, c'est de se faire céder la créance. Là aussi, ils n'ont pas cette volonté d'aller contre l'art. 725 CO pour réparer la déficience de fonds propres. On est dans une situation qui serait meilleure, c'est-à-dire que comme cette créance nous est cédée, s'il y avait un problème avec la société, ils pourraient faire valoir cette créance comme étant la leur dans le cadre d'une faillite d'une société et de toucher plus de dividende parce qu'ils auraient les dividendes qui seraient attribués à leur créance contre la société, plus celle des actionnaires qui la leur auraient cédée. Donc les prêts – d'un tiers ou que l'Etat ferait à l'acquéreur – ne pourraient pas être considérés, du point de vue de la banque, comme des fonds propres du client.

M. Kirchhoff ajoute qu'il faut comprendre le but que poursuivait la FINMA. Elle a toujours fait des communiqués de presse. Pour 2012, lorsqu'on lit les communiqués de presse, cela commence par : « depuis longtemps, la FINMA souligne les risques susceptibles de s'accumuler en raison de la forte croissance hypothécaire dans le domaine des immeubles d'habitation. Rien ne laisse présager un ralentissement de la vive demande de financements hypothécaires, laquelle découle notamment du niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt ». Ce sont des appréciations qui sont toujours revenues. Il y a aussi eu un exposé de la Banque nationale suisse le 31 août 2021 où ils parlaient du marché hypothécaire. Les taux hypothécaires en Suisse ont encore baissé. Donc on peut penser que les règles que prend la FINMA en la matière consistent notamment à essayer de diminuer la demande de financements hypothécaires.

Questions-réponses

Un commissaire (PLR) demande tout d'abord comment ils réagiraient dans l'hypothèse où l'Etat accepterait de postposer la créance. Ensuite, il demande aux auditionnés comment ils font, avec ces réglementations, pour accorder des prêts aux coopératives qui précisément, en raison d'un appui de l'Etat, permettent d'avoir des constructions, respectivement des achats avec des fonds propres inférieurs à la fameuse règle des 20%.

M. Marti précise qu'ils n'ont pas fait d'analyse juridique sous la forme d'avis de droit, mais ils ont un malaise à la lecture du PL en constatant qu'il est indiqué que les prêts que l'Etat décaisserait au bénéfice de cette

modification de loi seraient simplement primés, parce que de rang préférable à ceux de la banque. C'est la nature même de toute hypothèque qui vient se placer en droits réels derrière les premier et deuxième rangs de la banque. Le seul fait que le prêt de l'Etat soit subordonné, parce qu'il est en deuxième rang derrière la banque, n'est à leur avis pas suffisant pour que l'on rentre dans la définition d'une créance postposée. Pour eux, ce qui définit un prêt postposé, l'élément déclenchant, c'est l'exigibilité du prêt. Un prêt qui tirerait une exigibilité alors que leurs créances ne sont pas remboursées, ils les considèrent comme des créances qui ne sont pas postposées et ils interprètent le texte de la circulaire FINMA de 2019, c'est-à-dire qu'il faut que le prêt ne soit pas remboursable pendant la durée de leur crédit. Sinon tout crédit qui serait accordé par un tiers (l'Etat ou autre) serait alors postposé et on pourrait considérer que prêter contre rémunération et exigence de remboursement, c'est faire des fonds propres. Pour eux, ce n'est pas suffisant. Il faut bien comprendre ceci à la lumière des exigences de la BNS et de la FINMA, c'est-à-dire lutter contre la surchauffe immobilière. Si on peut avoir des fonds propres qui proviennent d'un prêt, on est en train d'attiser précisément ce contre quoi le régulateur veut lutter. Pour l'instant, eux ont tendance à interpréter le texte tel qu'il est rédigé aujourd'hui comme n'étant pas des prêts postposés, puisqu'ils sont a priori censés être remboursés dès avant les leurs (en 10 ans). Ce ne sont pas des fonds propres au sens de la circulaire FINMA. S'ils devaient les considérer comme étant des fonds propres, ils entreraient dans des mécanismes de crédits qui ne sont pas conformes aux règles, qui nécessitent que la banque mobilise beaucoup plus de fonds propres, augmentant le prix du crédit individuel et empêchant la banque d'affecter ses fonds propres à la satisfaction d'autres besoins de la clientèle genevoise.

M. Kirchhoff explique, pour la deuxième question, que, pour les coopératives, le client lui-même est d'utilité publique, il construit des lieux soumis à d'autres règles que des règles qui prévalent sur le marché libre. Ce ne sont pas les mêmes règles qui s'appliquent.

Le même commissaire (PLR) souhaite rebondir sur la postposition, et explique que le PL ne prévoit pas un remboursement qui prime mais qui cohabite. Il comprend que c'est compliqué parce qu'on arrive dans une partie délicate. Il ajoute que l'esprit de la réglementation qui s'adresse aux établissements financiers non étatiques n'était pas une interdiction mais une mesure de précaution qui nécessitait le cas échéant une capitalisation particulière, pour protéger l'établissement bancaire et non pas l'emprunteur. L'autre partie, liée aux 10% maximum liés à la LPP était une mesure de protection de l'emprunteur afin d'éviter la chute de rente liée à une augmentation trop importante du retrait. Dans ce PL, par la nature même du

prêteur, qui n'est ni la caisse de prévoyance, ni un établissement financier, il ne voit pas très bien ce qui empêcherait une postposition. Il comprend leur réticence mais souhaitait rebondir là-dessus. Sur l'aspect des coopératives, à sa connaissance, les coopératives ne font pas que du LUP et pourtant elles sont soumises aux mêmes réglementations et ont des spécificités propres, avec des financements propres. Il pense sincèrement que la spécificité liée aux critères que les auditionnés évoquent pourrait aussi s'appliquer dans cette hypothèse pour les mêmes motifs d'intérêt public. Il pense que l'intérêt public poursuivi par les coopératives est de nature différente mais est probablement tout aussi important. L'évolution du marché conduit aujourd'hui à une concentration des propriétaires, et un PL comme celui-là vise précisément à éviter ce risque-là (diminution du nombre de propriétaires). Il pense que c'est bientôt un réel enjeu dans notre pays avec l'évolution actuelle du marché, et l'intérêt public à préserver le citoyen de cet oligopole est d'une nature différente, certes, mais tout aussi importante.

M. Kirchhoff dit que, par rapport au deuxième pilier ou aux 10%, et sur le fait que c'est pour préserver le capital du deuxième pilier, la réponse est oui et non. Oui, il faut apporter 10%, mais non dans le sens que l'avoir disponible (qui équivaut à peu près à ce qu'une personne a cotisé jusqu'à l'âge de 50 ans) peut être sorti de la caisse de pension pour l'investir dans notre maison. Il n'y a pas de restriction à la baisse. Donc de ce point de vue là, il n'y a pas une volonté de préserver le deuxième pilier. On le voit plutôt comme une volonté de freiner la demande de financements hypothécaires. Il n'est peut-être pas la personne la mieux placée pour répondre, mais eux n'ont pas remarqué une difficulté de vendre quand il y avait la vente de projets, au contraire, ils se vendaient très vite et non pas à des institutionnels mais vraiment à des personnes privées qui veulent acheter ces biens. Sur le fait qu'il y a moins d'offres (moins de personnes qui peuvent devenir des primo-acquérents), si on lit le communiqué de presse de la FINMA de 2019, elle restait sur sa faim quant aux directives prises, parce que les directives de l'ASB ne s'occupaient pas des « buy to let ». Ce sont les personnes qui achètent ou qui ont un appartement et qui achètent quelque chose d'autre et qui vont garder leur appartement pour le mettre en location. Ils se réservent le droit peut-être de revenir dans ces appartements ou ces villas, qui sont encore analysés comme des usages de biens propres (bien qu'ils soient mis en location). Sur les contraintes que les normes de la FINMA pourraient avoir sur eux, la FINMA charge leurs réviseurs externes de contrôler que les directives sont bien appliquées et, si les banques ne le respectent pas, elle se permet de demander qu'elle bloque plus de fonds propres. Par rapport aux fonds propres disponibles de la banque, une certaine quotité doit être bloquée en fonction des crédits que

l'on veut faire. Si elle juge l'activité de la banque trop risquée, elle peut demander que plus de fonds propres soient bloqués, ce qui fait que la banque ne peut pas louer ses fonds propres pour faire d'autres financements.

Une commissaire (S) explique tout d'abord qu'il est écrit dans l'exposé des motifs de ce PL que la loi de 1997 qui a été modifiée en 2018 n'a jamais été appliquée, et que de ce fait elle est presque inutile. Elle demande aux auditionnés s'ils confirment cela.

M. Kirchhoff répond que, personnellement, il n'a jamais eu de crédits qui lui ont été amenés pour des cautionnements qui rentreraient dans le cadre de cette loi. Ces dernières années à Genève, quelqu'un qui veut vendre un appartement trouve un acquéreur assez rapidement, s'il le vend au prix du marché. La demande pour acquérir des biens immobiliers semble être plus grande que l'offre.

La même commissaire (S) poursuit en rappelant que la loi protège le prêteur mais demande s'il y a un risque pour le consommateur avec cette nouvelle loi.

M. Kirchhoff répond qu'il est vrai qu'une personne qui a pu mettre les fonds propres de côté sans prendre dans son deuxième pilier est une personne qui a démontré sa capacité d'épargne, ce qui est plutôt un point positif. Par contre, on peut aussi se rendre compte que les avances d'hoirie ou des donations faites par les parents sont prises en compte dans les fonds propres de la personne. Donc, là, le débiteur n'aura pas démontré sa capacité d'épargne. Il est vrai que la personne sera plus endettée dans le projet de loi, puisqu'elle aurait un crédit de 15% de la valeur du bien supérieure à ce qui est prévu. Mais dans le calcul du taux d'effort, on va tenir compte du taux d'intérêt (fixé sur 10 ans) et de l'amortissement. On devra amortir notre dette de 80% pour arriver dans le cadre d'un premier rang (c'est-à-dire les $\frac{2}{3}$ de la valeur de gage en l'espace de 15 ans). En plus, d'après le PL, il faudrait que ces 15% soient remboursés en l'espace de 10 ans. Si le bien vaut 1 million, on parle de 150 000 francs. Donc, on aurait cet intérêt sur 10 ans qu'on calcule par année sur ces 150 000 francs, auquel cas on rajoute les 15 000 francs d'intérêt et cette partie doit être couverte par les revenus de la personne pour arriver dans le même ratio, soit le tiers des revenus (33,33%). La capacité de remboursement de la personne est tenue dans le sens qu'on lui demande d'avoir des revenus plus grands pour que cette charge supplémentaire d'amortissement et d'intérêt soit prise en compte dans ces revenus.

La même commissaire (S) demande s'il y a d'autres moyens, à part le deuxième pilier, pour acquérir des fonds propres si le salaire ne permet pas de les avoir.

M. Kirchhoff répond qu'il n'en connaît pas d'autres que ceux expliqués dans la directive de l'ASB.

Un commissaire (PLR) demande aux auditionnés s'ils font à titre exceptionnel des prêts à hauteur de 90%, moyennant nantissement des avoirs.

M. Kirchhoff répond que oui, ils peuvent le faire, ça leur arrive de le faire.

Le même commissaire (PLR) poursuit en expliquant que, dans une configuration identique, si on a des avoirs du deuxième ou troisième pilier de la personne, on est dans une configuration où l'Etat quelque part serait caution de ces 10 à 15% de fonds propres durs requis par l'ASB. Il demande aux auditionnés s'ils pourraient entrer en matière dans ce cadre-là.

M. Kirchhoff répond que, s'ils peuvent le faire, c'est sous réserve qu'il y ait ces 10% qui soient amenés. Si on prend un nantissement de troisième pilier, ce sont des fonds qui sont bloqués chez eux et qu'ils peuvent prendre tout de suite pour amortir. La problématique qu'on voit, c'est que le financement fait par l'Etat est remboursable sur une période de 10 ans. C'est la problématique du fait qu'il est remboursable avant qu'ils soient remboursés. Lorsqu'il y a un troisième pilier qui est nanti, la personne ne peut pas retirer le troisième pilier sans leur accord, donc en principe pas avant qu'ils soient remboursés.

Le même commissaire ajoute qu'il faudrait donc une logique dans laquelle la caution de l'Etat est appelable par eux à première demande.

M. Kirchhoff répond qu'il faudrait qu'elle ne soit pas remboursable tant qu'elle n'est pas remboursée.

Le même commissaire (PLR) demande, pour la coopérative, s'il leur arrive de financer à 95% de fonds propres et 5% de fonds étrangers, moyennant des cautions.

M. Kirchhoff répond que oui, mais ce sont des calculs qui se font selon le plan financier OFL. Quand on finance une coopérative, il y a des coopérateurs qui vont payer un loyer. Dans ce cas, l'immeuble s'analyse comme un rendement. On regarde les charges de l'immeuble par rapport au coût de l'immeuble et on doit être dans un ratio de 100% pour un immeuble locatif.

Le même commissaire (PLR) ajoute qu'il ne voit pas ce qui poserait problème pour la banque, à part peut-être quelques ajustements. Il ne comprend pas la distinction. Selon lui, ce qui est faisable dans la coopérative est faisable dans le logement privé individuel.

M. Kirchhoff répond que le but de la coopérative est de construire des logements d'utilité publique en le faisant selon des plans financiers acceptés. Les règles de l'ASB sont les mêmes règles que l'on applique pour des villas de luxe avec piscine, qui valent plusieurs millions. On parle de marchés différents avec une personne dans le domaine privé qui répond à des règles privées par rapport à la villa qu'il veut faire construire et une personne (un

promoteur) qui doit construire des appartements, et qui a envie de faire un bénéfice, ce qui n'est peut-être pas la volonté d'une coopérative d'utilité publique.

M. Marti ajoute que les régulateurs ont pris conscience que le domaine des coopératives d'utilité publique n'était pas des mécanismes qui tendent à la surchauffe du marché immobilier. Ce n'est pas la même typologie qu'un privé qui achète.

Le même commissaire (PLR) demande, dans ce cas, ce qui changerait du privé.

M. Marti répond que c'est qu'il n'y a pas de contrôle.

Un commissaire (PLR) souhaite revenir sur la postposition. Il aimerait être sûr d'avoir bien compris. La problématique de la postposition dans le PL tel qu'il est actuellement rédigé est le fait que c'est remboursable avant qu'eux puissent avoir un taux d'endettement bancaire des deux tiers. Il demande aux auditionnés s'il a bien compris.

M. Kirchhoff répond que non. Une créance postposée veut dire qu'elle ne peut pas être remboursée par le débiteur tant que leur crédit ne leur est pas remboursé dans sa totalité.

Le même commissaire (PLR) entend cela, mais en réalité, sur l'aspect économique, si aujourd'hui quelqu'un arrive avec un financement de 20% de fonds propres plus 14% de prêts privés, il demande s'ils sont susceptibles d'entrer en matière avec les 66% restants.

M. Kirchhoff répond qu'en 2014, la FINMA a dit qu'une créance postposée était quelque chose qui ne pouvait pas prendre des intérêts ou être remboursable. Puis, elle a changé sa formulation en 2019 et a parlé de créance postposée. Dans l'acceptation de ce qu'ils entendent par une postposition, c'est que la créance qui leur serait postposée ne peut pas être remboursée tant qu'ils ne sont pas remboursés.

Le même commissaire (PLR) entend, mais l'objectif est de pouvoir retourner à un taux d'endettement de $\frac{2}{3}$.

M. Kirchhoff répond que oui, en l'espace de 15 ans.

Le même commissaire (PLR) demande si leur analyse pourrait être différente si le remboursement du prêt étatique intervenait après ces fameux 15 ans.

M. Marti répond que ce serait à examiner. Mais comme c'est rédigé aujourd'hui, ils ont de la peine à concevoir des fonds propres qui sont prêtés.

Un commissaire (UDC) demande, par rapport à la situation du logement, s'il faut aider des personnes qui aimeraient accéder à la propriété mais qui n'ont pas les fonds ou si de toute façon il n'y a pas assez de biens.

M. Marti répond qu'il n'appartient pas à la banque cantonale de fixer les politiques publiques. Il ne leur appartient pas de dire quelle catégorie socio-professionnelle il faudrait favoriser pour l'accession à la propriété.

Un commissaire (Ve) demande aux auditionnés s'ils arrivent à dire quel est le pourcentage de personnes qui viennent pour un prêt immobilier et qui sont refusées parce que les conditions ne sont pas remplies.

M. Marti répond qu'il n'a pas cette information.

M. Kirchhoff ne pense pas que cette information existe ou qu'il y a de telles statistiques. Mais de toute façon, avant de faire l'analyse, il y a une prédiscussioin. Il y a beaucoup de sites qui proposent des simulateurs.

Le même commissaire (Ve) revient sur les coopératives, il comprend que la FINMA a un peu évolué dans sa lecture. Il demande s'il y a moins de risques.

M. Marti répond qu'effectivement, pour la FINMA ce ne sont pas des formules qui sont aptes à favoriser la surchauffe immobilière.

Le même commissaire (Ve) demande si cela est lié au fait que le risque pour un appartement et un ménage est différent que le risque pour un immeuble (avec une mutualisation des risques à travers différents niveaux de revenus) ou si cela n'a rien à voir.

M. Marti et M. Kirchhoff n'ont pas de réponse.

Le même commissaire (Ve) souhaite savoir si, l'analogie de dire que ces prêts à la personne sont pour tout le monde, et que cela vaudrait aussi pour des villas luxueuses, mais qu'à l'inverse si ce système était pour la PPE (très contrôlé, notamment en zones de développement avec des prix plafonnés), ce serait plus acceptable.

M. Kirchhoff répond qu'il est difficile de se prononcer à la place de l'ASB et de la FINMA.

Le même commissaire (Ve) demande aux auditionnés s'ils pensent que s'ils auditionnent d'autres banques genevoises ils auront des sons de cloche différents.

M. Marti répond qu'il est vraisemblable que les autres banques arrivent aux mêmes conclusions qu'eux.

Audition de M. Pierre Beguet, directeur général de la DGFE, M. Pierre-Emmanuel Beun, chef de service à la DGFE, Mme Claire Kapin, conseillère financière à la DGFE, M^{me} Marie-Hélène Koch, directrice de la direction administrative et juridique de l'OCLPF, et M. Antoine Praplan, administrateur à l'OCLPF

Le président explique aux auditionnés que la commission les reçoit afin d'entendre leur point de vue sur le PL 13028.

M. Béguet commence par faire une brève introduction et explique qu'ils vont parler des conséquences financières sur l'Etat, des aspects légaux en matière de droit cantonal ainsi que sur le droit fédéral.

M. Béguet commence son propos en expliquant tout d'abord que le PL n'apparaît pas incompatible avec la réglementation applicable (directives de l'ASB qui sont reconnues par la FINMA comme standards minimaux). Ces directives imposent une part minimale de fonds propres de 10% sur la valeur de nantissement, qui peut provenir de prêts postposés. Et dans le cadre d'une postposition de prêts postposés, une banque pourrait considérer comme des fonds propres un prêt postposé que l'Etat aurait octroyé à un futur acquéreur. Toutefois, ils ne sont pas en mesure de préjuger de l'intérêt des banques pour ce dispositif.

M. Beun prend la parole afin de parler des conséquences financières pour l'Etat. Il explique que la première conséquence est que ce seront des prêts qui seraient octroyés au patrimoine administratif de l'Etat, donc ils passeront par le compte d'investissement en dépenses d'investissements. Dans le compte de fonctionnement, ils s'attendraient a priori à quelques charges supplémentaires, parce que finalement cela revient à donner une nouvelle prestation, donc il y aura forcément un peu de travail à faire avec le personnel. Ensuite, la partie la plus compliquée, ce sont les revenus d'intérêts sur le prêt de l'Etat : c'est le taux d'intérêt qu'il faudrait clarifier, car cela pourrait leur poser problème d'un point de vue technique. Ce taux, il faudra le comparer avec le taux d'intérêt de la dette de l'Etat. Une fois qu'on a octroyé le prêt, s'il y a un risque de défaut de paiement, cela signifie qu'il y a des pertes et des charges (nature 318).

M. Beun poursuit sur les aspects légaux en matière de droit cantonal. Concernant l'art. 7 al. 2 du PL, qui fait référence à un prêt primé par des prêts de rang préférable, ils ont quelques recommandations. Tout d'abord, il leur semble nécessaire de préciser clairement dans la loi le principe et la compétence de la postposition : il faut donner la compétence au département d'établir des conventions de prêts précisant les caractéristiques juridiques de la postposition. C'est dans les conventions de prêts que l'on arrivera à faire en sorte que l'on ait une postposition compatible avec les attentes des banques. Donc, il faut que cette compétence soit donnée dans la loi. Ensuite, il faudrait

préciser dans la LGAF le cadre dans lequel des prêts pourraient être postposés, vu que l'article 48 alinéa 1 de la LGAF prescrit « Lorsqu'une loi au sens formel le prévoit, le Conseil d'Etat peut consentir des prêts à des tiers (...) ».

M^{me} Kapin explique que le second point sur cette page de la présentation est la référence au coût d'acquisition. Le PL fait état au coût d'acquisition pour dire que l'Etat prête pour autant qu'une banque ait octroyé un prêt à concurrence de « 80% du coût d'acquisition ». Ils recommandent, pour éviter une imprécision, d'adapter la teneur de la loi en faisant référence à la valeur de nantissement, conformément aux directives de l'ASB.

M. Beun poursuit (page 5 de la présentation) en rappelant, sur la problématique du taux d'intérêt du prêt, que le PL prévoit « un taux hypothécaire correspondant au taux d'intérêt de référence applicable aux contrats de bail fixé par l'Office fédéral du logement ». Ils se posent la question de la compatibilité avec la pratique constante de l'Etat. C'est le taux d'intérêt fixé selon le coût moyen de la dette de l'Etat [taux moyen de la dette de l'Etat observé durant l'année précédente (1,21% en 2020), augmenté d'une marge pour couvrir les coûts de l'Etat (+0,25%) et arrondi au huitième (0,125%) supérieur]. Ce qui garantit que l'on a toujours une marge, le revenu d'intérêt est plus élevé que la charge d'intérêt liée au financement de l'Etat. Et là, ce qui est prévu dans le PL n'est pas forcément compatible.

M^{me} Kapin revient sur la notion de postposition. Les directives de l'ASB disent qu'un prêt avec postposition peut être considéré comme des fonds propres. Mais il y a vraiment cette notion de postposition. Le PL prévoit que le prêt de l'Etat soit d'une durée maximale de 10 ans et prévoit un amortissement régulier et complet à son échéance. Si le prêt est postposé, il ne devrait pas être remboursé tant que le prêt bancaire n'est pas remboursé. Il lui semble qu'il y a là une contradiction.

M. Beun aborde le point sur la caution simple (page 6 de la présentation). Pour eux, ce point est compatible avec l'art. 46 al. 1 LGAF. Mais ils recommandent d'harmoniser le texte en tenant compte des éventuelles modifications de l'art. 7 al. 2 du PL, pour le rendre plus compatible en termes de postposition avec les attentes des directives des banques.

M^{me} Kapin explique qu'ils se sont posé la question de l'assujettissement aux dispositions fédérales applicables aux intermédiaires financiers. La question est de savoir si l'octroi de cautionnement et de prêt de l'Etat tels qu'envisagés dans le PL fait qu'ils seraient assujettis à cette réglementation. Ils ont pu vérifier ces deux points et confirmer que l'octroi de prêts relèverait de l'exercice de la puissance publique, l'objectif n'étant pas de faire du placement de liquidités. Donc, il n'y a pas d'assujettissement à la loi sur les banques. De la même façon, pour la loi sur le blanchiment d'argent, l'octroi de

prêts reposerait sur une base légale (tâche publique) et serait effectué afin de favoriser l'accès à la propriété. Donc il n'y aurait pas non plus d'assujettissement à la loi sur le blanchiment d'argent.

Le président demande si l'OLCPF a des compléments.

M^{me} Koch répond qu'ils s'exprimeront après.

Questions-réponses

Un commissaire (PLR) n'est pas d'accord sur le fait que c'est du patrimoine administratif. Pour lui, c'est du patrimoine financier, puisqu'il peut être cédé ou vendu.

M. Beun répond qu'à leur sens, c'est une tâche publique, donc c'est du patrimoine administratif. L'Etat ne fait pas du placement pour gérer un portefeuille. Ils ne sont pas dans cette configuration-là.

M. Béguet explique qu'ils ont compris le PL comme étant une tâche publique pour aider la population, comme une nouvelle prestation de l'Etat. Donc, tout ce qui rentre dans les prestations de l'Etat, ils ont considéré que c'était des prêts au patrimoine administratif. C'est leur interprétation du PL.

M^{me} Kapin précise que ce n'est pas un objectif principal de rendement.

Un commissaire (PLR) demande s'ils ont une liste de tous ces engagements de ce type qu'ils auraient déjà pris, il pense notamment aux coopératives dans le domaine des cautionnements.

M. Béguet répond que oui, l'OLCPF doit l'avoir et pourra la leur transmettre.

Le même commissaire (PLR) se demande si ce n'est pas plus simple d'avoir la forme du cautionnement.

M. Béguet explique qu'il s'agit de compléter des fonds propres qui pourraient manquer à un acquéreur d'un bien immobilier. En termes financiers, cela s'appelle des quasi-fonds propres. Il y a véritablement un risque de défaut sur ce prêt-là. Il faudrait une évaluation des volumes (combien de dossiers ce PL pourrait générer) pour qu'ils puissent donner l'incidence financière. Il suggère d'auditionner l'ASB, car c'est eux qui pourront dire si ce PL sera utile pour les banques. Aujourd'hui, eux ne peuvent pas savoir si ce PL va générer des prêts ou non.

Le même commissaire (PLR) ajoute que, là, la logique pour l'Etat serait de dire que l'Etat assure la période du début, moyennant un amortissement, pour qu'en 15 ans, la banque, lorsqu'elle réévalue, n'ait plus besoin d'eux. Et on revient aux fameux 66%. Cela permet à tout le monde de sortir des questions de risques.

M^{me} Kapin demande au même commissaire s'il parle de cautionnement cette fois-ci.

Le même commissaire (PLR) répond que, pour lui, la variante la plus simple est de dire que la banque dira qu'elle n'est pas d'accord de le faire et que, s'ils ont besoin d'avoir plus, il faut que l'Etat soit caution.

M. Béguet explique que, là-dessus, ils ont un problème, car l'Etat n'octroie que des cautions simples. Ce sera un problème pour les banques. On sort du schéma. Aujourd'hui, les règles sont de cette manière-là et cela l'étonnerait qu'une caution simple rentre dans cette catégorie.

M^{me} Kapin ajoute qu'en tout cas, la caution ne pourrait pas venir résoudre le problème de fonds propres de l'acquéreur.

Le même commissaire (PLR) explique que c'est ce qu'il faut trouver à son avis. La logique est de trouver un système dans lequel l'Etat est effectivement appelé à première demande.

Un commissaire (LC) demande, par rapport à la postposition, si l'on ne pourrait pas imaginer que suivant l'avènement d'une condition (par exemple 66% d'engagement extérieur), à ce moment-là, cela déclenche des mécanismes du remboursement de la caution par le propriétaire de sa dette envers l'Etat.

M^{me} Kapin répond que, de leur point de vue, les directives de l'ASB ne sont pas suffisamment précises. Elles indiquent uniquement que des fonds avec postposition peuvent être considérés comme des fonds propres, mais il n'y a pas de définition des règles de postposition.

Le même commissaire (LC) ajoute qu'il y a quand même des principes appliqués par les banques, notamment qu'après 15 ans la dette hypothécaire doit passer à 65%. C'est une règle assez précise et qui ressemble au mécanisme de la postposition par rapport aux sociétés. Il insiste sur le fait que postposition ne veut pas dire renonciation au remboursement.

Un commissaire (Ve) demande, pour être sûr d'avoir bien compris, si le prêt postposé peut être considéré comme des fonds propres mais que si on « switch » sur une caution simple, là ça ne marche plus.

M^{me} Kapin répond que cela dépend de l'objectif visé. Si l'objectif visé est d'aider le futur acquéreur à apporter des fonds propres, la caution viendrait sur un autre prêt que quelqu'un d'autre ferait pour ces fonds propres. Il faudrait qu'il y ait un autre acteur qui fasse ce prêt. Les 10% de fonds propres qui doivent être apportés sont définis par les directives de l'ASB et le cautionnement ne permet pas de les apporter.

M. Béguet explique que la caution n'est pas prévue dans les directives de l'ASB, mais un prêt oui. En plus, l'Etat n'émet que des cautions simples. Le deuxième point, c'est que, selon les directives de l'ASB, le prêt doit être amorti

sur 15 ans jusqu'au niveau des $\frac{2}{3}$ et, si le prêt est postposé, il ne devrait pas pouvoir être amorti du tout tant que la dette bancaire n'est pas elle-même amortie. Pour eux, cela pose un problème particulier, parce que si l'Etat s'engage, c'est seulement au bout de 15 ans qu'il peut commencer à amortir son prêt. On parle de prêts multi-générationnels à gérer. Il faut avoir des spécialistes, c'est un nouveau service. C'est une possibilité, mais toujours est-il que l'on refait toujours face à ces mêmes difficultés, c'est-à-dire que c'est une prestation de l'Etat, outre la question du taux d'intérêt. C'est toujours la même règle des prêts de l'Etat qui s'applique. Quelque part, on fait une subvention déguisée à l'acquéreur du bien, subvention qui devra apparaître dans les comptes. Dans la logique financière, cela tient la route, puisque ce sont des quasi-fonds propres. Maintenant dans l'exposé des motifs, il y a quand même une phrase qui dit que ce serait basé sur les taux hypothécaires. Et cela leur pose un problème.

Le même commissaire (Ve) récapitule en affirmant que la formule du prêt fait par l'Etat est presque un service bancaire et que l'alternative de la caution simple ne produit pas des fonds propres pour la personne. Il demande ce qui fait que, quand l'Etat apporte cette caution simple des 5% de fonds propres d'une coopérative, cela fonctionne.

M. Praplan répond que, là-dessus, il devrait plutôt voir avec la direction immobilière.

Un commissaire (PLR) fait savoir qu'il n'a pas de souci avec cette proposition, qui lui paraît même meilleure et plus pérenne.

M. Béguet indique que sa dernière recommandation pour la commission serait d'auditionner l'ASB.

Le président demande si l'OLCPF veut intervenir.

M^{me} Koch répond qu'ils n'ont rien à ajouter sur ce qu'a dit le département des finances mais ils vont simplement donner leur avis.

Le président cède la parole à M^{me} Koch et M. Praplan.

M^{me} Koch présente M. Praplan, administrateur à l'office, et explique qu'il s'est chargé de l'application de la loi dans sa teneur actuelle. Il va donner quelques éclaircissements plutôt techniques sur les modifications proposées.

M. Praplan explique que le DT a étudié avec intérêt ce PL, car la loi dans sa teneur actuelle peinait à trouver des cas d'application. Avec l'entrée en vigueur en 2019, ils s'attendaient à recevoir beaucoup de dossiers et à pouvoir octroyer des cautionnements. Mais, dans les faits, cela n'a pas été le cas. Ils n'ont pas eu de cas qui a réellement abouti, car ils se sont rendu compte que les institutions bancaires étaient assez frileuses par rapport à ce cautionnement. Les raisons à cela, ce sont principalement les directives internes et externes,

avec notamment la FINMA et l'ASB sur ces fonds propres où 20% sont exigés. Ce qui leur avait été rapporté par les banques, c'est qu'en augmentant le prêt à hauteur de 90%, cela augmente indubitablement le revenu minimum nécessaire et la population s'amointrit aussi, donc il y a moins de personnes qui peuvent prétendre à ce cautionnement. Le PL apporte principalement deux modifications majeures : pouvoir faire des prêts aux personnes qui souhaitent acquérir un logement. C'est une opportunité qui existe déjà dans la loi actuelle mais qui est uniquement débloquée dans certains cas. Là, cela permettrait à l'Etat d'effectuer des prêts. La difficulté là derrière est de pouvoir assimiler ce prêt à des fonds propres, comme l'ont dit les banques. L'autre modification, c'est d'étendre l'aide de l'Etat. Actuellement, on est sur une aide de l'Etat de 10% (si on parle de cautionnement). Là, on étendrait l'aide de l'Etat de 15%. L'impact là derrière, c'est que cela va encore plus augmenter le revenu nécessaire des ménages pour pouvoir bénéficier de cette aide. Il avait fait un exemple en prenant le prix d'un bien de 5 pièces en zone de développement. On était sur 857 000 francs. Si on prend une hypothèque bancaire de 80%, on arrive à 685 600 francs. On aurait un prêt de l'Etat de 15%, donc 128 550 francs. Pour les charges, on a un intérêt sur le prêt hypothécaire de 25 710 francs, un amortissement bancaire de 8570 francs. Au niveau des intérêts du prêt de l'Etat, on serait à 4821 francs, et un amortissement de 12 850 francs, soit le prêt de l'Etat divisé par 10 (parce qu'on amortit sur 10 ans). Les frais d'entretien s'élèvent à 8570 francs (1% du prix du bien). Et on arrive à un total de 60 0526 francs de charges, qu'il faut multiplier par trois pour arriver au revenu minimum, soit 180 577 francs. L'estimation, c'est que la banque serait encore un peu plus exigeante par rapport à cela, parce que le taux que l'Etat utiliserait dans son calcul est inférieur au taux de 5% qu'ils utilisent. Ce serait globalement 200 000 francs. On constate donc que cela ne pourrait pas répondre à toutes les catégories de la population, il s'agit quand même d'une catégorie privilégiée. Au niveau de la fortune, l'art. 10A du PL mentionne que « la fortune nette du groupe familial du propriétaire ne peut pas excéder 50% du prix de revient du logement ». La compréhension qu'ils ont de cet article c'est que pour un bien de 1,2 million, avec une fortune de 600 000 francs, on pourrait toujours solliciter un prêt à l'Etat, ce qui est un peu en contradiction avec l'art. 1 al. 1 de la loi qui dit que ce PL s'adresse à des personnes en manque de fortune.

M^{me} Koch explique qu'ils estiment en l'état actuel des choses qu'il est compliqué d'avoir véritablement une prise de position du département sur ce PL, mais ils pensent néanmoins qu'il s'adresse à une tranche de la population réduite et privilégiée et ils se posent la question de savoir si la priorité ne serait pas plutôt de privilégier des populations plus précarisées.

Questions-réponses

Un commissaire (LC) demande si, aujourd'hui, le cautionnement de l'Etat est simple ou solidaire.

M. Praplan répond que c'est un cautionnement simple.

Le même commissaire (LC) fait savoir que, concernant la postposition, ils ont parlé d'intérêts. Or, pour lui, les prêts postposés pourraient très bien porter à intérêt.

M. Praplan ne parlait pas vraiment de postposition, mais la question était de pouvoir assimiler ces prêts à des fonds propres.

Le même commissaire (LC) ajoute qu'à partir du moment où on dit que les prêts postposés sont des fonds propres, il ne voit pas en quoi les intérêts sont problématiques.

Un commissaire (PLR) a une remarque s'agissant de la problématique de la fortune. Il entend les propos des auditionnés, mais ce n'est pas lui qui a souhaité avoir cette norme-là, c'est le Conseil d'Etat qui l'a fixée dans le règlement. Il n'a fait que reprendre le règlement et le mettre dans la loi. Il essayait de bouger le moins de choses possible. A titre personnel, il n'a pas de souci avec cela. Mais il a conscience que l'accession à la propriété est difficile aujourd'hui et sera un peu moins difficile si on résout le problème des fonds propres. Mais cela restera quand même quelque chose de difficile pour les personnes avec de plus faibles revenus. Il n'a toutefois pas la prétention de penser que ce sont des personnes outrageusement privilégiées.

Le président demande si la commission a des auditions à suggérer.

Le même commissaire (PLR) pense qu'avoir l'avis de l'ASB serait intéressant, mais se demande si on ne devrait pas préparer un amendement général pour tenir compte des propositions faites aujourd'hui.

Une commissaire (S) estime qu'il serait également intéressant d'auditionner la FINMA.

Le président annonce que la commission attend une proposition d'amendement d'un commissaire (PLR). Une fois qu'ils l'ont, ils pourront auditionner en même temps l'ASB et la FINMA et poursuivront les travaux à ce moment-là.

Résumé de la séance du 11 septembre 2023 – Audition de M. Cyril Aellen, auteur

La séance du 11 septembre 2023 a porté sur l'audition de M. Cyril Aellen concernant le projet de loi (PL) 13028, visant à modifier la loi sur l'aide à la

propriété individuelle (LAPI). M. Aellen a souligné que la loi existante n'avait jamais été appliquée efficacement et que le PL visait à faciliter l'accès à la propriété en aidant les ménages à constituer des fonds propres, en proposant des prêts de l'Etat à hauteur de 15% du total nécessaire.

M. Aellen a discuté des amendements qu'il a proposés suite aux recommandations du département des finances (DF). Ces recommandations comprenaient des ajustements juridiques et techniques pour rendre le PL compatible avec les normes de la FINMA et de l'ASB. Il a suivi la plupart des suggestions, notamment en ce qui concerne les conventions de prêt et la clarification de la législation cantonale. Cependant, il a exprimé des réserves sur l'intégration d'une marge pour l'Etat et sur les conditions d'amortissement des prêts.

Durant la session de questions-réponses, des préoccupations ont été soulevées quant à la portée limitée du PL, son efficacité dans le contexte des taux d'intérêt actuels et le risque potentiel pour l'Etat. M. Aellen a estimé que le risque était modéré et que le PL visait principalement la classe moyenne supérieure qui peine à réunir les fonds propres nécessaires pour l'achat immobilier.

Séance du 11 septembre 2023

Audition de M. Cyril Aellen, auteur

M. Aellen explique qu'il s'agit d'un projet plus récent (2 ans) qui avait pour but de faire modifier la loi sur l'aide à la propriété individuelle (LAPI). Il rappelle que cette dernière a été votée il y a bien longtemps, mais que, bien que figurant au recueil systématique genevois et étant une obligation constitutionnelle, elle n'a jamais été appliquée.

Le projet partait du constat, premièrement, que la loi n'était pas efficace, car elle prévoyait des mécanismes inapplicables, deuxièmement, qu'il pourrait y avoir un mécanisme plus utile et, dernièrement, que l'obstacle principal à la propriété était les fonds propres. Par conséquent, les 20% de fonds propres sont très difficiles à réunir. A l'époque, cela pouvait intégralement être financé par le 2^e pilier, puis des modifications législatives ont divisé cet apport de moitié. A cela s'ajoute qu'il faut en général un peu plus de 20% en comptant les frais de notaires, de mutation, de courtage. Or, le coût de l'argent était très faible à l'époque et il le reste à l'heure actuelle, bien qu'avoisinant les 2-3% (compte tenu de l'inflation actuelle).

Il pense qu'il y a donc un intérêt à ce que l'Etat puisse aider à la constitution de fonds propres pour les ménages qui ne les auraient pas. L'objet du PL 13028 est donc de pouvoir prêter à hauteur de 15% (des 20% en question), avec un

mécanisme d'amortissement rapide, afin d'éviter le surendettement. Le DF avait été entendu à ce propos et avait fait une présentation (cf. annexe). Ce document disait que le PL n'apparaissait « pas comme incompatible avec la réglementation applicable (directives ASB reconnues par la FINMA comme standards minimaux) ». Il mentionne, à la p. 4 de l'annexe, qu'il y avait des aspects légaux de droit cantonal et des aspects de droit fédéral qui avaient été analysés, puis, que des recommandations avaient été faites sur le texte du PL dont il était l'auteur. Il distribue la liste des amendements qu'il souhaite proposer.

Il reprend la p. 4 de l'annexe et explique que des adjonctions à l'art. 7 alinéa 2 PL 13028 lui avaient été demandées, dans le sens où « [des compétences devaient être données] au département afin d'établir des conventions de prêt précisant les caractéristiques juridiques de la postposition ». Il affirme avoir suivi cette recommandation au mieux et n'exclut pas un potentiel ajustement.

Il cite une 2^e recommandation faite par le DF. Celle-ci consistait à préciser dans la LGAF le cadre dans lequel les prêts pourraient être postposés (art. 48, al. 1 de la LGAF). Il l'avait alors intégré dans son projet en ajoutant à l'art. 48 « ainsi que leurs éventuelles postpositions ».

Une autre recommandation mentionnait que « l'Etat prête pour autant qu'une banque ait octroyé un prêt à concurrence de 80% du coût d'acquisition », attirant l'attention sur le fait que le coût d'acquisitions pouvait être plus élevé que la valeur de nantissement à la banque. Ceci permettait, grâce au mécanisme de contrôle similaire à une banque, de faire diminuer le risque pour l'Etat. Par conséquent, si la valeur estimée est plus basse que celle de l'achat, il ne faut pas faire courir de risque à la banque et, par analogie, à l'Etat. Il a ainsi modifié les « 80% du coût d'acquisition » par « la valeur de nantissement ».

Il mentionne ensuite (p. 5 annexe) une recommandation à l'art. 7 alinéa 3, afin que ne soit pas pris comme référence le taux d'intérêt de référence applicable au contrat de bail fixé par l'Office fédéral du logement. Il estimait qu'elle était usuelle dans les milieux immobiliers, en particulier chez les locataires. La vision de l'Etat était qu'il ne voulait pas financer des prêts hypothécaires à des particuliers, à un taux inférieur à la dette moyenne de l'Etat. En outre, un pourcentage de marge (0,25%) devait être accordé afin que l'Etat puisse se rémunérer sur les prêts accordés, ce que M. Aellen n'avait pas cautionné, pensant que les opérations réalisées devaient être blanches. En résumé, il avait soutenu la première recommandation et non la deuxième. A ce jour, il reste ouvert à ce que la commission puisse voter l'intégration de cette marge au projet.

Une recommandation supplémentaire concernant les amortissements réguliers et complets sur 10 ans avait été formulée. Ces prêts devaient pouvoir être amortis sur la même durée que le prêt bancaire. Or, M. Aellen y était opposé, il estimait qu'il fallait éviter le surendettement des acquéreurs.

Il se réfère ensuite (p. 6) à la recommandation de modification de la LGAF. Il affirme ne pas l'avoir suivie, car celle-ci ne concernait pas directement son projet et il ne souhaitait pas effectuer un travail sur une modification législative qui n'était pas la sienne.

Il conclut en affirmant que son amendement correspond à une reprise des éléments qu'il estime pertinents parmi les recommandations faites par le DF. Les grandes mesures sont suivies, à l'exception des modifications sur les cautionnements. Il maintient une certaine rigueur d'amortissement des fonds propres et il n'a pas ajouté de marge pour l'Etat.

Questions-réponses

Un commissaire (MCG) fait remarquer que tous les mandats constitutionnels ne sont pas forcément remplis. Il demande si le risque encouru par l'Etat, via ce mécanisme de prêt à des individus, n'est pas plus élevé qu'un cautionnement en faveur des coopératives. Il estime qu'une personne qui n'a pas de fonds propres est un risque et que cela signifie un emprunt à 100% pour finir. Il souhaite connaître l'avis de M. Aellen à ce propos. Il ajoute qu'il souhaiterait avoir une estimation du nombre d'individus qui pourraient bénéficier de ce mécanisme.

M. Aellen corrige cette affirmation en précisant que ce ne sont que 15%. Concernant le risque encouru par l'Etat, il estime qu'il y en a un dès lors qu'un contrat est signé. Toutefois, il le juge plutôt modeste, compte tenu du nombre de bénéficiaires potentiels qu'il évalue à quelques dizaines voire quelques centaines de propriétaires. Il rappelle que les prêts se font à hauteur de 15%, et que les dossiers sont en général validés par les banques, à des conditions très restrictives. Ainsi, l'octroi restera très difficile à obtenir. Il rappelle encore que l'avantage mais aussi l'inconvénient de ce projet est qu'il plafonne le prix d'achat d'un bien pouvant être acheté grâce à ce mécanisme (1 200 000 francs). Ce montant se réfère à Casatax, qui permet la dispense d'une partie des émoluments de l'Etat, car ceux-ci sont considérés comme correspondant aux besoins prépondérants de la population. L'objectif visé était de favoriser un éventail plus large de petits propriétaires et ne concernait pas vraiment les propriétaires de villa. Les risques ne sont pas exclus, mais sont extrêmement modestes. En comparaison, même si le risque d'un cautionnement d'une coopérative semble moins probable, il serait bien plus conséquent s'il se réalisait.

S'agissant de la 2^e question, il affirme ne pas avoir d'estimation exacte du nombre de personnes pouvant bénéficier de ce projet. Cependant, il définit clairement que la classe supérieure, qui possède les fonds, ainsi que la classe moyenne inférieure, qui ne possède pas les conditions, ne sont pas ciblées. Par conséquent, il précise que cela s'adresse exclusivement à la classe moyenne supérieure dont les fonds propres restent le principal problème à l'acquisition. Ce projet permet ainsi d'élargir quelque peu le cercle des bénéficiaires.

Le même commissaire (MCG) demande s'il ne s'agit pas d'une loi qui favorisera quelques dizaines d'individus dans le canton, au détriment du reste de la population.

M. Aellen répond qu'il a le sentiment que cela ne sera utile qu'à quelques dizaines par année, pas plus. En revanche, il estime que les privilégiés sont les personnes qui ont déjà les fonds propres. Or, cette loi s'adresse aux personnes qui ne peuvent pas se permettre d'acquérir à ce jour en PPE, ce ne sont donc pas des privilégiés.

Un commissaire (Ve) demande comment M. Aellen évalue la pertinence du projet, compte tenu des taux actuels. Il revient sur les doutes émis à l'époque par le DF et ajoute que certains émanaient également de la BCGE.

M. Aellen confirme à au même commissaire (Ve) qu'il y avait certains doutes, mais qu'il ne s'agissait pas d'affirmations négatives. Les personnes ayant émis ces doutes s'étaient cependant gardées de se prononcer définitivement sans la version finale. La BCGE n'avait donc pas émis de suggestions, le DF oui, selon l'exposé qui en a été fait à l'instant. Il pense avoir suivi toutes les recommandations techniques et avoir renoncé à des considérations d'ordre politique.

Il revient sur la question des taux soulevée par le même commissaire (Ve). Il estime que, plus ceux-ci augmentent, moins le PL sera efficace. Il explique que cette augmentation doit être considérée comme une bombe à retardement, tant pour les propriétaires que pour les locataires. Il souligne que, paradoxalement, cela fait baisser les prix (cumulé au facteur lié aux nouvelles exigences en matière énergétique).

Le même commissaire (Ve) souhaite l'avis de M. Aellen sur la situation moins attractive des PPE aujourd'hui en raison des taux actuels. Il ajoute que les bénéficiaires, comme souligné par un commissaire (MCG), seraient engagés sur des risques importants, mais aussi qu'ils seraient moins nombreux.

M. Aellen distingue les deux questions posées par le même commissaire (Ve). Au sujet des risques, il ne pense pas qu'ils soient plus élevés. Au niveau des personnes susceptibles d'acheter, il pourrait y en avoir moins.

Un commissaire (LJS) demande si les frais supplémentaires de notaire ou de dossier hypothécaire sont pris en comptes dans les 15%.

M. Aellen affirme que les frais de notaire ne sont pas pris en compte. Il estimait qu'il ne fallait pas aller au-delà de 5% réels de fonds propres et qu'il fallait garder un socle suffisant, en analogie avec la pratique des coopératives. Par ailleurs, il ajoute qu'il s'est arrêté au niveau de Casatax, impliquant déjà des frais d'enregistrement réduits. En revanche, il dit qu'il serait légitime de se demander s'il ne faudrait pas faire appliquer Casatax sur la mutation et non sur la cédule hypothécaire.

Un commissaire (MCG) propose que la BCGE soit à nouveau auditionnée.

M. Gorgone mentionne que la proposition d'amendement de M. Aellen était attendue. Il ajoute qu'en suspens, il y avait l'audition de la FINMA ainsi que de l'ASB. Il demande aux députés s'il faut procéder à ces dernières, maintenant que l'amendement a été déposé.

La présidente propose de commencer par la FINMA et l'ASB, elle demande toutefois si la BCGE est particulièrement pertinente.

M. Aellen rappelle la position de la BCGE. Laquelle affirmait ne pas vouloir se prononcer tant qu'un projet d'amendement n'avait pas été voté.

Un commissaire (Ve) affirme que plusieurs points sont plus clairs maintenant et insiste sur l'audition de la BCGE.

La présidente rappelle que l'ASB représente les banques et que la FINMA est leur autorité de surveillance. Elle demande si la BCGE est réellement nécessaire.

Un commissaire (LJS) estime que l'avis d'une banque est des plus essentiels.

M. Aellen indique que la question bancaire principale est de savoir si la postposition suffit à considérer (pour les banques) qu'un prêt de l'Etat est l'équivalent à des fonds propres. Tant que la loi n'est pas en vigueur, il pense qu'aucun banquier ne se risquera à se prononcer sur le sujet.

La présidente propose l'audition de la FINMA et de l'ASB, personne ne s'y oppose. Elle invite les députés à reprendre le PV de 2021 afin d'avoir une idée claire de la position du département et de la BCGE.

Résumé de la séance du 30 octobre 2023

La présidente a indiqué que des réponses écrites de la FINMA (Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers) et de l'ASB (Association suisse des banquiers) avaient été reçues concernant le PL 13028.

Discussions sur le PL 13028 :

Un commissaire PLR a souligné que, selon ces réponses, le PL est réalisable et que le prêt de l'Etat pourrait être considéré comme des fonds propres. Il a noté que le PL prévoit un plafonnement des prix, ce qui pourrait influencer la demande de logements.

Un commissaire UDC a exprimé son soutien au PL, mais a soulevé des préoccupations sur le risque potentiel de surendettement. Un autre commissaire PLR a répondu que les cas de surendettement devraient être traités individuellement et différemment des cas où le PL permettrait l'accession à la propriété.

Un commissaire Ve a demandé plus de temps pour examiner les réponses de la FINMA et de l'ASB avant de procéder au vote.

La présidente a proposé de reporter le vote sur le PL à la prochaine séance et de limiter les auditions prévues.

Un commissaire PLR a demandé des précisions sur le délai de dépassement pour le traitement du PL, auquel la présidente a répondu qu'il s'agissait d'un délai de dépassement 1.

Un commissaire Ve a suggéré la possibilité de demander un délai supplémentaire au Bureau du Grand Conseil si nécessaire.

M. Gorgone indique que le rapport doit être rendu le 28 novembre.

La présidente a confirmé que le PL serait remis à l'ordre du jour lors de la prochaine séance.

Séance du 30 octobre 2023

La présidente indique que M. Gorgone a transmis les éléments de réponses écrits envoyés par la FINMNA et par l'ASB.

Discussion interne de la commission

Un commissaire (PLR) relève que ces deux entités disent que ce PL est possible. Au niveau des fonds propres, le prêt de l'Etat pourrait être considéré comme des fonds propres. La problématique de l'impact sur le prix lui semble erronée vu que le PL prévoit un plafonnement. Il est évident que ce PL, s'il marche, aura un impact sur la demande dans la mesure où des gens qui n'ont actuellement pas les moyens d'acheter seront en mesure de le faire.

Un commissaire (UDC) est entièrement favorable à ce PL. Cependant, il relève qu'il est dit qu'inexorablement, cette solution conduira au surendettement. Il demande à M. Aellen s'il a un avis sur ce risque.

Un commissaire (PLR) répond qu'on ne peut pas dire tout et son contraire : il y aura certainement des cas où il y aura du surendettement et il y aura aussi des cas où des personnes qui ne pouvaient pas acheter précédemment seront en mesure de le faire. Mais ce seront des cas différents. Pour les cas où il y a un risque de surendettement, il ne faudra pas le faire, alors que dans les autres cas, il faudra le faire.

Un commissaire (Ve) relève que les informations transmises par la FINMA et l'ASB ont été reçues ce jour. Il souhaite que la commission dispose de plus de temps avant de procéder au vote.

La présidente propose de remettre ce PL à l'ordre du jour lors de la prochaine séance en limitant les auditions prévues.

Un commissaire (PLR) demande s'il s'agit d'un dépassement de délai 1 ou 2.

La présidente répond qu'il s'agit d'un délai de dépassement 1.

Un commissaire (Ve) indique avoir besoin de plus de temps pour se positionner sur les réponses écrites de la FINMA et de l'ASB. Il propose, si nécessaire, de dépasser le délai de traitement 1 sur ce PL.

La présidente considère que tout le travail a été fait sur ce PL. Elle souhaite mettre ce PL au vote la semaine prochaine.

Un commissaire (S) indique qu'il y a aussi la possibilité de demander au Bureau du Grand Conseil un délai supplémentaire.

M. Gorgone indique que cela est possible pour le délai de traitement, mais pas pour le délai relatif au dépôt du rapport. En effet, le rapport sur ce PL sera de toute façon déposé le 28 novembre.

La présidente confirme que ce PL sera remis à l'ordre du jour lors de la prochaine séance.

Résumé de la séance du 6 novembre 2023 – Discussions et votes

La présidente a souligné l'importance de clôturer le PL 13028 lors de la séance. Les réponses écrites de la FINMA et de l'ASB ont été reçues et discutées. Un amendement a été déposé par M. Aellen.

Discussions et opinions

Un commissaire (Ve) a souhaité connaître l'avis du département sur les réponses de l'ASB et de la FINMA.

M. Perrella, représentant l'OCLPF, a mentionné que les réponses de la FINMA et de l'ASB étaient habituelles et n'offraient pas de position nette sur la question.

Un commissaire MCG a exprimé des inquiétudes quant au risque financier pour l'Etat et les acquéreurs, tout en soutenant le principe d'aide à l'accession à la propriété.

Un commissaire PLR a défendu le PL, insistant sur son importance pour la classe moyenne supérieure et minimisant le risque de surendettement.

Un commissaire Ve a exprimé l'opposition de son parti, arguant que le PL cible une population peu prioritaire et risque d'augmenter les prix des logements.

Une commissaire S a critiqué le PL pour son encouragement au surendettement et à la surchauffe immobilière, tout en soulignant les réserves de la FINMA et de l'ASB.

Un commissaire UDC a soutenu le PL, arguant que les risques étaient gérables et que l'aide à l'accession à la propriété était importante.

Un commissaire MCG a souligné les risques du PL et a remis en question la nécessité de telles mesures supplémentaires.

Un commissaire PLR a rejeté l'argument de la surchauffe immobilière et a défendu le PL comme un moyen d'aider la classe moyenne.

Vote :

L'entrée en matière du PL 13028 a été votée et acceptée par 8 voix pour, 7 contre et aucune abstention.

Le titre et le préambule du PL ont été adoptés sans opposition.

Séance du 6 novembre 2023

Discussions et votes

La présidente propose, dans l'idéal, de clôturer le PL 13028 lors de la présente séance. Pour rappel, la commission a reçu les réponses de la FINMA et de l'ASB (Association suisse des banquiers). Elle annonce que les auditions sont arrivées à leur terme et invite les commissaires à s'exprimer au sujet de ce PL avant de procéder au vote.

Questions-réponses

Un commissaire (Ve) souhaiterait connaître l'avis du département au sujet des courriers de l'ASB et de la FINMA, ainsi que sur l'amendement déposé sur ce PL.

La présidente rappelle qu'un amendement a été déposé par M. Aellen et que l'OCLPF avait été auditionné par la commission le 13 décembre 2021 pour se prononcer à ce sujet.

M. Perrella propose de renvoyer, le cas échéant, la présentation effectuée lors de l'audition de l'OCLPF le 13 décembre 2021. Concernant l'amendement de M. Aellen, l'OCLPF n'a pas de remarque particulière. Sur les réponses de la FINMA et de l'ASB, il estime qu'il s'agit de réponses usuelles qu'ils ont l'habitude de lire depuis plusieurs années. La FINMA et l'ASB émettent des recommandations en donnant un cadre, mais avec une marge de manœuvre suffisante pour que les banques puissent se prononcer sur chaque cas. A titre personnel, M. Perrella n'a pas vu d'affirmation très nette sur ces questions.

Un commissaire (MCG) indique avoir lu les réponses de l'ASB et de la FINMA qui, s'ils conviennent que ce PL est applicable, disent également qu'il fait encourir un assez grand risque à l'Etat. Dans ce cas de figure, il s'agit, pour l'Etat, de financer les fonds propres de ceux qui souhaitent acquérir. Avec celui de la banque, cela revient donc à deux crédits qui s'additionnent. Même si c'est possible de le faire, cette possibilité fragilise aussi bien l'acquéreur que fait prendre un risque à l'Etat. Dans un certain contexte, l'acquéreur peut s'en sortir, mais peut également – en particulier avec les taux qui augmentent – se retrouver dans une situation qui conduit – et cela s'est déjà produit – à la rue. Le même commissaire (MCG) déclare être très sceptique sur ce PL et dit être plutôt enclin à le refuser, même s'il demeure favorable, sur le principe, à ce que des citoyens genevois puissent acquérir leur propre logement. Il répète le risque que constitue ce PL aussi bien pour l'acquéreur que pour l'Etat.

Un commissaire (PLR) rappelle que l'amendement qu'il a déposé correspond exactement à des souhaits formulés par le DF pour le rendre compatible avec le reste de la législation cantonale ; il pense donc indispensable de voter cet amendement, le cas échéant. L'objectif de ce PL est de permettre à des personnes qui n'ont pas les fonds propres nécessaires d'accéder à la PPE. Par voie de conséquence, ce PL s'adresse à des personnes dont les économies sont, par nature, moins solides que des individus qui ont, aujourd'hui, moyen de les réunir. Selon lui, les réticences de la FINMA et de l'ASB sont exactement celles, et de même nature, que ces mêmes institutions ont lorsqu'il s'agit de faire la même pratique pour les coopératives, à savoir d'arriver avec un taux inférieur à 20% de fonds propres. Comme pour un particulier, une coopérative qui doit faire appel à l'Etat pour pratiquer seulement 5% de fonds propres est, par essence, plus fragile que celle qui peut réunir les 20% de fonds propres. Il voit deux cautions qui sont importantes à souligner. La première caution est que ce PL s'adresse exclusivement à des petits biens avec des montants limités, car ils sont plafonnés par le barème

Casatax, qui représente le montant d'exemption partiel des frais de mutation pour les biens au-dessous d'une valeur d'environ 1 000 000 de francs suisses. Un commissaire (PLR) ne partage pas une analyse proposée par un commissaire (MCG) et rappelle que, lorsqu'il y a eu les années de crises avec des faillites importantes, ce ne sont pas les particuliers qui ont rencontré des difficultés, mais les professionnels. Selon lui, les situations de personnes qui se sont retrouvées à la rue sont extrêmement marginales. En revanche, les promoteurs et les sociétés ont rencontré des difficultés majeures. Les biens qui occupent ce PL sont des biens modestes par rapport au marché de la PPE, et les acquéreurs de ce type de bien sont des personnes prêtes à beaucoup de sacrifices conjoncturels et qui ont conscience de l'investissement qu'ils font dans la durée. De son point de vue, l'histoire n'est donc pas la même que celle que veut faire croire le commissaire (MCG) à l'égard des seuls particuliers. Il rappelle également qu'il existe une obligation constitutionnelle au regard de la propriété inscrite dans une loi qui date de 20 ans et qui n'a jamais été utilisée. Le commissaire (PLR) n'a pas la prétention de dire que ce PL va révolutionner la situation puisqu'il s'agit d'une proposition extrêmement modeste qui s'adresse à une catégorie de la population restreinte avec des conditions assez restrictives. En revanche, il estime que ce PL est extrêmement bien ciblé et peut-être que cette loi sera peu utilisée, mais elle permet, sans trop de risques, de servir à de futurs propriétaires pour qui, globalement, la réunion de fonds propres est difficile. Il affirme soutenir avec force ce PL en ayant clairement en tête qu'il ne va pas révolutionner la situation ; il n'en demeure pas moins qu'il permet d'envoyer un signal assez clair à la population qui souhaite accéder à la propriété. Il prend l'exemple d'un bien en zone de développement estimé à 800 000 francs suisses, auxquels s'ajoutent les frais de mutations ou d'autres frais encore ; le futur acquéreur devra réunir 220 000 francs suisses de fonds propres pour ce logement sans prendre en considération des contraintes supplémentaires.

Le même commissaire (PLR) estime que ces exigences sont extrêmement décourageantes pour des personnes avec des revenus assez confortables qui leur permettraient d'assumer les intérêts liés à un futur logement. Pour cette partie de la population, à savoir la classe moyenne supérieure, il trouve important de leur envoyer un signe et de remplir leurs obligations constitutionnelles.

Un commissaire (Ve) déclare, au nom du parti des Vert-e-s, s'opposer à ce PL qui répond aux besoins de la classe moyenne très supérieure, capable d'acheter un logement alors que plus de 6000 ménages sont en attente à l'Office cantonal du logement (OCLPF) et que des milliers de personnes sont sur liste d'attente de coopératives. Il ajoute les réticences de l'ASB qui remet

en question l'efficacité des mesures proposées et qui soutient qu'il est bien possible qu'un encouragement supplémentaire de la demande fasse encore augmenter les prix des logements à usage personnel. Selon les Vert-e-s, il ne s'agit pas de la catégorie de la population qui doit être mise en priorité pour obtenir des aides de l'Etat aujourd'hui (peut-être un jour, mais pas dans la situation actuelle).

Une commissaire (S) affirme être très opposée à ce PL qui encourage un surendettement individuel et une surchauffe immobilière, deux éléments à éviter absolument dans le cadre du logement à Genève. Le fait de réduire de 20% à 5% le montant des fonds propres, voire même à 0%, car ces 5% peuvent être amenés par la prévoyance professionnelle, lui semble extrêmement dangereux pour la personne qui acquiert. En effet, celle-ci devrait rembourser 30% de dettes en 15 ans pour arriver aux 35% requis par les banques, auxquels s'additionnent les intérêts qui sont généralement en augmentation. En d'autres termes, ce PL encourage les personnes à s'endetter au-delà de leur capacité financière et risque de faire augmenter les prix. Elle ne partage pas l'argument formulé par un commissaire (PLR) selon lequel la limite Casatax empêche cette augmentation des prix ou la surchauffe immobilière. A cela s'ajoute les réticences de la FINMA et de l'ASB qui considèrent ce PL dangereux. Elle rappelle que la FINMA, dans sa réponse, indique être très réservée, voire extrêmement critique, à l'égard des efforts tendant à réduire les fonds propres. Ce PL constitue également un risque pour l'Etat, car aucune estimation des montants en jeu ne peut être effectuée ; l'Etat s'engage à avancer des montants qui ne sont et ne peuvent pas être quantifiés pour une population privilégiée (elle reprend, en ce sens, l'exemple proposé par le même commissaire (PLR) concernant un bien estimé à 800 000 francs suisses). Une commissaire (S) trouve également particulier qu'il n'y ait pas de limite à la fortune des personnes qui peuvent être concernées. Si le PL indique que la fortune ne doit pas excéder 50% du prix de revient, la limite des 300 000 francs suisses prévue par le règlement disparaît dans le PL. Enfin, elle a l'impression que ce PL est inutile, car les banques seront frileuses quant à ces futurs acquéreurs ; lorsqu'elle est face à un dossier ayant la possibilité de réunir 20% de fonds propres et un autre 5% de fonds propres, la banque se dirigera naturellement vers le premier dossier. Concernant les coopératives évoquées par le même commissaire (PLR), il ne s'agit pas du tout de la même question, car les bâtiments en coopérative sont considérés comme des immeubles de rendement et qui ne participent pas à la surchauffe immobilière, car les loyers ne sont, en général, pas abusifs.

Un commissaire (UDC) affirme, au nom du groupe UDC, soutenir ce projet pour essentiellement deux raisons. Premièrement, il s'agit d'un PL modeste

qui ne va certes pas révolutionner les choses, mais, s'il permet ne serait-ce qu'à un citoyen genevois de devenir propriétaire, il vaut la peine d'être voté. Aussi, concernant les risques, il rappelle qu'il n'y a rien d'obligatoire pour l'Etat qui peut ou non accorder un prêt. Il ajoute avoir été rassuré par les courriers reçus en commission ainsi que par les réponses d'un commissaire (PLR), à savoir que pour les banques ou l'Etat, s'ils sentent que la personne va être en situation de surendettement, celle-ci ne sera pas éligible. Pour le groupe UDC, ce PL ne présente pas autant de risques qui ont pu être soulevés par certains députés, et vaut la peine d'être voté favorablement s'il peut un tant soit peu augmenter le nombre de propriétaires sur le canton.

Un commissaire (MCG) estime heureux qu'il existe un certain nombre de restrictions pour éviter des situations de surendettement. Il souhaite néanmoins rappeler que la commission a voté en faveur du PL 13025 modifiant la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi) (LDTR) (L 5 20) (Pour que les locataires puissent devenir, s'ils le souhaitent, propriétaires de leur propre logement), qui sera certainement adopté en séance plénière du Grand Conseil. Il ne pense pas utile de multiplier les mesures et répète les risques aussi que représente ce PL aussi bien pour l'acquéreur que pour l'Etat.

Un commissaire (PLR) revient sur l'argument de la surchauffe immobilière formulé par un commissaire (S), ce qu'il estime être une plaisanterie. Il indique qu'il existe un plafonnement Casatax ; ce PL s'adresse donc, pour l'essentiel, à une PPE en zone de développement. Concernant le maximum de fortune, il interroge la commissaire (S) en lui demande si elle pense réellement qu'une personne avec une fortune nécessaire pour investir des fonds propres va vouloir s'endetter au-delà des 80% auprès de l'Etat avec une procédure compliquée pour payer des intérêts supplémentaires qu'une banque pourrait lui octroyer très facilement. Selon lui, refuser un tel projet de loi permet uniquement d'empêcher à un maximum de personnes d'accéder à la PPE en réservant la propriété à des familles patrimoniales. Le même commissaire (PLR) souhaiterait que ce projet passe à une ou deux voix et que ce PL fasse l'objet d'un référendum, ce qui permettrait aux groupes PLR, LC et UDC de s'exprimer sur des sujets qu'ils ont un peu perdus – à savoir la classe moyenne qui est laissée pour compte – et d'obtenir des résultats un peu meilleurs que ceux obtenus aux deux précédentes élections.

La présidente propose de procéder au vote sur ce PL, ce qui ne suscite pas d'opposition.

Entrée en matière

La présidente met aux voix l'entrée en matière du **PL 13028** :

Oui : 8 (1 LJS, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : 7 (3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Abstention : –

L'entrée en matière du PL 13028 est acceptée.

2^e débat**Titre et préambule**

Pas d'opposition, adopté

Art. 1 Modifications

Pas d'opposition, adopté

Article 2 (nouvelle teneur)

Pas d'opposition, adopté

Art. 6, al. 1, phrase introductive (nouvelle teneur)

Pas d'opposition, adopté

Art. 7, al. 1

Pas d'opposition, adopté

Art. 7, al. 2

La présidente met aux voix l'amendement de M. Aellen à l'**art. 7, al. 2** :

L'Etat peut aussi accorder lui-même des prêts pour autant qu'ils soient primés par des prêts de rang préférable atteignant au moins 80% de la valeur de nantissement du logement. Les prêts ainsi accordés par l'Etat ne peuvent, ajoutés à ceux qui les priment, excéder au total 95% du coût d'acquisition du logement. Le Conseil d'Etat fixe les modalités et décide, si nécessaire, de la postposition des contrats de prêt.

Oui : 10 (1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : 5 (3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

L'amendement est accepté.

Art. 7, al. 3

La présidente met aux voix l'amendement de M. Aellen à l'**art. 7, al. 3** :

Le prêt accordé par l'Etat prévoit un taux hypothécaire correspondant au taux d'intérêt moyen de la dette de l'Etat observée durant l'année précédente. Il est octroyé pour une durée fixe d'un maximum de 10 ans et doit prévoir un amortissement régulier et complet à son échéance.

Oui : 10 (1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : 5 (3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

L'amendement est accepté.

Art. 7, al. 4

Pas d'opposition, adopté

Art. 7

La présidente met aux voix l'**art. 7, tel qu'amendé** :

Oui : 10 (1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : 5 (3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

L'art. 7, tel qu'amendé, est accepté.

Art. 9 (nouvelle teneur)

Pas d'opposition, adopté

Art. 10 (nouvelle teneur)

Pas d'opposition, adopté

Art. 10A (nouveau)

Pas d'opposition, adopté

Art. 10B (nouveau)

Pas d'opposition, adopté

Art. 10C (nouveau)

Pas d'opposition, adopté

Art. 12 (abrogé)

Pas d'opposition, adopté

Art. 2

Modification à une autre loi : Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) :

Art. 48, al. 1 Prêts (nouvelle teneur)

La présidente met aux voix l'amendement de M. Aellen à l'**art. 48, al. 1 (LGAF)** :

Lorsqu'une loi au sens formel le prévoit, le Conseil d'Etat peut consentir des prêts à des tiers, ainsi que leur éventuelle postposition, en leur qualité de délégataires d'une tâche publique ou en vue de promouvoir une politique publique. Les conventions de trésorerie conclues par la trésorerie générale de l'Etat de Genève dans le cadre de la gestion centralisée des liquidités sont réservées.

Oui : 10 (1 LJS, 2 MCG, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : 5 (3 S, 2 Ve)

Abstentions : –

L'amendement est accepté.

Art. 3

Pas d'opposition, adopté

3^e débat

La présidente met aux voix l'ensemble du **PL 13028** ainsi amendé :

Oui : 8 (1 LJS, 1 LC, 4 PLR, 2 UDC)

Non : 7 (3 S, 2 Ve, 2 MCG)

Abstentions : –

Le PL 13028, tel qu'amendé, est accepté.

Catégorie du débat préavisée : II (40 min)

CONCLUSION DU RAPPORTEUR DE MAJORITÉ

La présente conclusion prend en compte le résultat du vote en commission, où le projet de loi (PL) 13028 a été adopté par une majorité étroite (8 votes pour, 7 contre, et aucune abstention). Ce résultat met en évidence la diversité des opinions au sein de la commission et souligne l'importance de ce projet.

En Suisse, et en particulier à Genève, le marché immobilier présente une dynamique complexe. Bien que le taux de propriété immobilière à Genève ait connu une augmentation graduelle, atteignant 18,7% selon l'Office fédéral de la statistique, ce taux demeure faible en comparaison d'autres régions. Les raisons de cette particularité genevoise incluent les prix élevés de l'immobilier, une population dense de professionnels internationaux et de diplomates, ainsi que des politiques favorisant la location et le logement social.

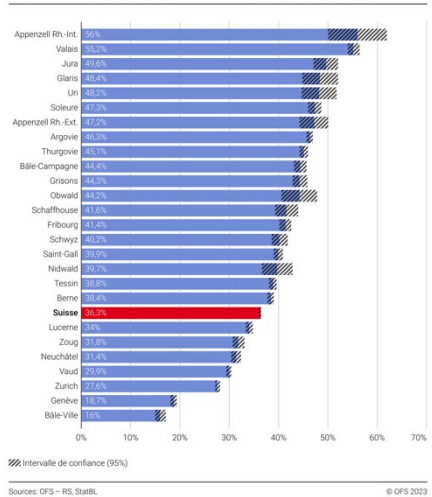
À l'échelle nationale, la Suisse affiche un taux de propriétaires de 36%, toujours inférieur à la moyenne internationale. L'étude de la banque Raiffeisen attribue ce phénomène à la combinaison de salaires élevés, qui en théorie facilitent l'accès à la propriété, et à des contraintes telles que la hausse continue des prix immobiliers, des réglementations strictes en matière de fonds propres et de solvabilité, ainsi qu'à une pénurie de terrains constructibles. Ces facteurs créent un paradoxe où, malgré des conditions financières apparemment favorables, l'accès à la propriété reste difficile pour une large part de la population suisse.

Genève se situe à l'une des plus basses positions avec 18,7%, tandis que le canton de Bâle-Ville présente le taux le plus bas avec 16%. En revanche, Appenzell Rhodes-Intérieures montre le taux le plus élevé avec 56%.

Réponse aux besoins de la classe moyenne supérieure :

Le PL 13028 cible spécifiquement la classe moyenne supérieure, un segment souvent négligé en termes de politiques de logement. Ces individus,

Taux de logements occupés par leur propriétaire, par canton, en 2021



bien que disposant de revenus suffisants, se heurtent à des barrières financières importantes pour acquérir un logement. Le PL offre une solution pragmatique pour réduire cet obstacle majeur.

Prévention du surendettement et sécurité financière :

Le PL met en place des mécanismes pour prévenir le surendettement, avec des critères de prêt stricts et un plafonnement des montants des prêts. Ces mesures assurent que les bénéficiaires potentiels sont à la fois éligibles et capables de gérer leurs remboursements de manière responsable.

Conformité avec les normes réglementaires et sécurité juridique :

Les consultations avec la FINMA et l'ASB confirment que le PL est réalisable dans le cadre réglementaire existant. Les amendements apportés au PL, suite aux recommandations du département des finances et d'autres instances, garantissent sa conformité avec les normes réglementaires et les meilleures pratiques du secteur.

Accord avec l'obligation constitutionnelle de l'Etat :

En facilitant l'accès à la propriété, le PL honore l'engagement constitutionnel de l'Etat de promouvoir l'accès à la propriété, renforçant ainsi le droit à un logement adéquat.

Impact limité sur le marché immobilier :

Grâce à des critères d'éligibilité stricts et un plafonnement des prix des logements, l'impact du PL sur le marché immobilier global devrait être limité. Cette approche ciblée assure que le PL soutient les acheteurs potentiels sans provoquer une surchauffe du marché immobilier.

Avantages à long terme pour les acquéreurs :

L'accès à la propriété est un investissement à long terme offrant des avantages substantiels, notamment en termes de stabilité financière et de constitution de patrimoine. En outre, les propriétaires de logements contribuent positivement au développement communautaire.

Adaptation aux besoins changeants de la société :

Le PL représente une adaptation nécessaire pour répondre aux défis contemporains de l'accès à la propriété. Il reflète la nécessité pour les

politiques publiques d'évoluer pour répondre aux besoins changeants de la société en matière de logement.

Mesdames et Messieurs les députés, eu égard aux éléments qui vous ont été exposés, la majorité de la commission du logement vous invite à soutenir le présent projet de loi.

PL 13028

Commission du logement

13 décembre 2021



Introduction

- Le PL n'apparaît pas incompatible avec la réglementation applicable (directives ASB reconnues par la FINMA comme standards minimaux)
- Ces directives imposent une part minimale de fonds propres de 10% sur la valeur de nantissement, qui peut provenir de prêts postposés
- Dans le cadre d'une postposition de prêt, le créancier accepte d'être remboursé après tous les autres créanciers, voire de ne pas être remboursé
- Une banque pourrait considérer comme des fonds propres un prêt postposé que l'Etat aurait octroyé à un futur acquéreur
- Toutefois, nous ne sommes pas en mesure de préjuger de l'intérêt des banques pour ce dispositif

Conséquences financières pour l'Etat

- Compte d'investissement :
 - Prêts inscrits en dépenses d'investissement, dont l'octroi reste dépendant d'éléments exogènes (besoins des acquéreurs) ?
- Compte de fonctionnement :
 - Charges supplémentaires en raison d'une nouvelle prestation (natures 30 et 31) ?
 - Revenus d'intérêts sur le prêt de l'Etat (nature 44) selon un taux à clarifier (voir aspects légaux) et à comparer avec le taux d'intérêt de la dette de l'Etat
 - Pertes en charges (nature 318) en cas de risque de défaut de l'emprunteur / acquéreur du bien ?

14/12/2021 - Page 3

Aspects légaux : droit cantonal (1/3)

- Article 7, alinéa 2 PL 13028 - *prêt primé par des prêts de rang préférable*, nous recommandons de :
 - préciser clairement dans la loi le principe et la compétence de la postposition : donner la compétence au département d'établir des conventions de prêts précisant les caractéristiques juridiques de la postposition
 - préciser dans la LGAF le cadre dans lequel des prêts pourraient être postposés, vu que l'article 48, alinéa 1 de la LGAF prescrit "*Lorsqu'une loi au sens formel le prévoit, le Conseil d'Etat peut consentir des prêts à des tiers (...)*"
- Article 7, alinéa 2 PL 13028 - *référence au coût d'acquisition* :
 - l'Etat prête pour autant qu'une banque ait octroyé un prêt à concurrence de "*80% du coût d'acquisition*"
 - nous recommandons d'adapter la teneur de la loi en faisant référence à la valeur de nantissement, conformément aux directives de l'ASB

14/12/2021 - Page 4

Aspects légaux : droit cantonal (2/3)

- Article 7, alinéa 3 PL 13028 - *taux d'intérêt du prêt* :
 - le PL prévoit "*un taux hypothécaire correspondant au taux d'intérêt de référence applicable aux contrats de bail fixé par l'Office fédéral du logement*"
 - la question de la compatibilité avec la pratique constante de l'Etat se pose ?
Taux d'intérêt fixé selon le coût moyen de la dette de l'Etat [taux moyen de la dette de l'Etat observé durant l'année précédente (1.21% en 2020), augmenté d'une marge pour couvrir les coûts de l'Etat (+0.25%) et arrondi au huitième (0.125%) supérieur]
- Article 7, alinéa 3 PL 13028 - *amortissement régulier et complet sur 10 ans* :
 - si le prêt accordé par l'Etat est véritablement postposé, il ne devrait pas pouvoir être amorti tant que le prêt bancaire n'est pas lui-même amorti (2^{ème} rang ?)

14/12/2021 - Page 5

Aspects légaux : droit cantonal (3/3)

- Article 7, alinéa 1 PL 13028 - *cautionnement – cautions simples* :
 - rappel art.46, al.1 LGAF : "*Lorsqu'une loi au sens formel le prévoit, le Conseil d'Etat peut engager l'Etat à garantir la dette d'un débiteur sous la forme d'un cautionnement simple au sens de l'article 495 du CO*"
 - nous recommandons d'harmoniser le texte en tenant compte des éventuelles modifications de l'article 7, alinéa 2

14/12/2021 - Page 6

Aspects légaux : droit fédéral

- Question : l'Etat peut-il être soumis aux dispositions fédérales applicables aux intermédiaires financiers ?
- Réponse : l'Etat n'est pas assujéti au droit de surveillance bancaire
 - loi sur les banques (LB) : l'octroi de prêts relèverait de l'exercice de la puissance publique, l'objectif n'étant pas de faire du placement de liquidités
 - loi sur le blanchiment d'argent (LBA) : l'octroi de prêts reposerait sur une base légale (tâche publique) et serait effectué afin de favoriser l'accès à la propriété

14/12/2021 - Page 7

Merci de votre attention !

Date de dépôt : 9 janvier 2024

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Caroline Renold

La minorité de la commission est opposée à ce projet de loi pour quatre raisons : (1) ce projet de loi encourage le surendettement individuel (2) et la surchauffe immobilière, (3) il crée un risque financier pour l'Etat, (4) il est très probablement inutile.

Un cadeau empoisonné pour les acquéreurs

Actuellement, pour acquérir un bien immobilier destiné à l'usage personnel, le montant minimal des fonds propres est de 20% du prix, dont au maximum 10% provenant de la LPP. Il s'agit d'exigences mises en place par Swissbanking (l'association suisse des banquiers) pour entraver les risques individuels et systémiques liés au crédit. Ce projet de loi permettrait d'acquérir un logement avec seulement 5% de fonds propres, les 15% additionnels étant prêtés par l'Etat. L'acquéreur s'endetterait ainsi à 95%, tout en ayant également utilisé son capital de prévoyance professionnelle.

Le projet de loi prévoit que la dette à l'Etat devra être remboursée après 10 ans. De plus, un acquéreur doit d'ores et déjà parvenir au taux d'endettement maximum de 65% après 15 ans. Cela signifie que l'acquéreur devra rembourser 30% de dettes en 15 ans ! Dans sa prise de position écrite, Swissbanking indique : « un amortissement parallèle de la dette hypothécaire (au $\frac{2}{3}$ de la valeur de nantissement dans un délai de 15 ans) et du prêt d'Etat (amortissement complet dans un délai de 10 ans) devrait conduire dans la grande majorité des cas à une violation des seuils d'endettement définis dans le règlement interne des banques ».

Et ceci sans même tenir compte des intérêts bancaires qui vont croissant au vu de la conjoncture et qui augmentent le coût de l'emprunt. En effet, le projet de loi indique explicitement être déposé dans le contexte de taux hypothécaires historiquement bas, époque désormais révolue.

La FINMA a indiqué à la commission, dans son courriel du 25 octobre 2023 : « en raison de la perspective de risque que la FINMA doit adopter en tant qu'autorité de surveillance, nous sommes généralement très réservés,

voire extrêmement critiques, à l'égard des efforts tendant à réduire les fonds propres que doit apporter le preneur de crédit ainsi que toute autre initiative visant à assouplir les critères d'octroi dans le domaine hypothécaire ».

La minorité de la commission se rallie aux avis de la FINMA et de Swissbanking. La minorité est fortement opposée à ce que l'on encourage des personnes à se surendetter au-delà de leur capacité financière en violation des exigences minimales des institutions bancaires.

Un danger pour le marché du logement

Ce projet de loi est un danger pour les habitants du canton de manière générale, puisque, comme l'indique Swissbanking, « il est bien possible qu'un encouragement supplémentaire de la demande fasse encore augmenter les prix des logements à usage personnel, ce qui maintiendrait les obstacles financiers à un niveau élevé pour les personnes souhaitant accéder à la propriété ».

En bref, ce projet de loi pourrait encourager une surchauffe immobilière, en augmentant le nombre d'acquéreurs potentiels – même si surendettés – pour un nombre limité d'objets.

La minorité tient à relever que ceci serait le cas même pour des logements dont le prix d'acquisition est contrôlé sous le régime LGZD, parce que la surchauffe peut amener les prix à augmenter au maximum de la fourchette des prix LGZD.

Un cadeau au prix inconnu

La minorité est opposée à ce projet de loi car son impact financier est totalement inconnu. Or, c'est l'Etat qui devra prêter des montants importants pour permettre à des personnes d'acquérir leur logement en pleine propriété. Le projet de loi ne limite pas les montants qui peuvent être engagés par l'Etat et il n'existe aucune notion des montants en jeu et du risque encouru pour l'Etat.

Qui plus est, l'Etat devra assumer une activité correspondant à de l'activité bancaire, ce qui sous-entend des tâches et compétences supplémentaires, soit des engagements supplémentaires (et ce alors que les parties qui soutiennent ce projet de loi refusent systématiquement tout engagement supplémentaire à l'Etat).

Un cadeau inutile

La minorité de la commission considère que ce projet de loi est inutile. On voit mal comment un établissement bancaire ayant plusieurs dossiers

d'acquéreurs sur sa table, trancherait en faveur de la personne qui amène moins de fonds propres et qui se surendette, et qui est donc un dossier risqué. Or, comme nous l'ont indiqué les établissements bancaires entendus, comme pour tout type de logements à Genève, ce n'est pas le nombre d'intéressés qui manque. La Banque cantonale genevoise, interrogée dans le cadre des auditions, ne s'est pas montrée très enthousiasmée par le projet de loi en termes d'utilité ou d'accroissement des risques.

En sus, la minorité considère que ce projet de loi ne vise à aider qu'un nombre extrêmement restreint de personnes, qui font par ailleurs partie d'une population privilégiée. En effet, selon l'évaluation du DT (audition du 13 décembre 2021), pour l'acquisition d'un bien de 5 pièces à 875 000 francs (encore faut-il trouver un bien à ce prix), la caution ne serait accessible qu'avec un revenu supérieur à 200 000 francs tout en disposant d'une fortune allant jusqu'à 435 500 francs.

La minorité considère qu'il ne s'agit pas là de la population genevoise qui a le plus besoin du soutien de l'Etat pour se loger. Pour la minorité, l'objectif est que chaque habitant du canton de Genève dispose d'un logement abordable et de qualité, avant qu'il ne soit nécessaire d'engager des montants importants pour aider une population privilégiée à devenir propriétaire.

Pour toutes ces raisons, la minorité de la commission du logement vous invite à rejeter fermement ce projet de loi.