

**20.074**

## **Eventualverpflichtungen in der Wohnraumförderung 2021–2027. Rahmenkredit**

### **Engagements conditionnels pour l'encouragement de l'offre de logements 2021–2027.**

#### **Crédit-cadre**

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

#### **CHRONOLOGIE**

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.03.21 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

**Levrat** Christian (S, FR), pour la commission: Le changement de thème est assez abrupt, puisqu'après les joies de la politique agricole, nous sommes appelés à traiter d'un crédit-cadre pour la promotion de logements abordables. Ce crédit-cadre de 1700 millions de francs pourrait amener l'un ou l'autre à sursauter s'il ne s'agissait pas d'engagements conditionnels de la Confédération – or, il s'agit bien de cautionnements –, et si la Confédération avait été appelée à honorer ces cautionnements depuis l'introduction de ce mécanisme il y a une vingtaine d'années, ce qui n'a jamais été le cas.

Avant l'examen du projet lui-même, permettez-moi de poser le cadre de la politique générale en matière de logement telle qu'elle est définie par la Constitution fédérale. Celle-ci prévoit que la Confédération doit promouvoir le logement à loyer abordable en complément des offres du marché. Cela se réalise concrètement par deux instruments. Le premier est un fonds de roulement administré par les organisations qui oeuvrent à la construction de logements d'utilité publique. Il permet d'octroyer des taux d'intérêt préférentiels pour des projets de construction et de rénovation lorsque ceux-ci sont conduits par des promoteurs n'ayant pas de but lucratif. Les moyens à disposition de ce fonds de roulement ont été augmentés, vous vous en souvenez peut-être, dans le cadre du contre-projet à l'initiative populaire "Davantage de logements abordables", qui avait rejetée en février 2020.

Le deuxième instrument, dont nous parlons aujourd'hui, est un mécanisme de cautionnement qui permet à la Confédération de cautionner les emprunts par obligation émis par des centrales d'émission d'utilité publique, au premier rang desquelles se trouve la Centrale d'émission pour la construction de logements. Au second rang se trouve la Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation, dont les emprunts sont également au bénéfice d'arrière-cautionnements de la Confédération.

Nous en sommes au troisième crédit-cadre octroyé dans ce contexte. Ce crédit-cadre est accompagné d'un arrêté de planification à l'horizon 2030, qui prévoit que "le volume des cautionnements n'augmente pas plus rapidement que le nombre des ménages". Cela signifie que nous visons une forme d'équilibre entre le nombre des ménages et la part de marché du logement financée par la Centrale d'émission pour la construction de logements.

La commission s'est concentrée sur deux questions. La première question porte sur les types de cautionnement retenus; faut-il recourir, comme le propose le Conseil fédéral, à des cautionnements solidaires? Ou ne serait-il pas plus raisonnable d'avoir recours, plus simplement, à des cautionnements simples?

La Commission des finances nous a rendu attentifs au fait qu'à la suite des déboires que nous avons connus dans le cadre du cautionnement solidaire des navires de haute mer, il convenait de faire preuve de la plus grande prudence dans ce domaine. Elle a exigé du Conseil fédéral qu'il produise un rapport sur les avantages comparatifs d'un cautionnement simple et d'un cautionnement solidaire. La Commission de l'économie et des redevances s'est laissée convaincre qu'il était à double titre nécessaire – ou intelligent – de recourir au cautionnement solidaire. D'une part, cela permet aux organisations concernées d'obtenir des taux d'intérêt plus attractifs, à hauteur d'environ 0,5 point. D'autre part, cela permet à la Confédération d'intervenir plus



rapidement dans le processus que s'il s'agissait d'un cautionnement simple. La plupart du temps, dans un cautionnement simple, vous n'êtes informé qu'en cas de défaillance du débiteur principal, alors que dans le cas d'un cautionnement solidaire, vous pouvez accompagner la gestion des créances de manière plus étroite. La seconde question qui a occupé votre commission concerne la répartition régionale de ces crédits de cautionnement. Nous avons examiné dans quelle mesure les régions périphériques et les régions de montagne bénéficiaient aussi d'un certain nombre de cautionnements. Les organes que nous avons entendus, à savoir la Société coopérative de cautionnement hypothécaire et la Centrale d'émission pour la construction de logements, ont pu nous convaincre de leurs efforts visant à répartir aussi largement que possible ces cautionnements sur l'ensemble du territoire, en cautionnant notamment des projets innovants dans les régions de montagne et les régions périphériques de notre pays.

Au final, la commission vous propose, à l'unanimité moins 1 abstention, d'entrer en matière et d'approuver le projet d'arrêté tel que présenté par le Conseil fédéral.

**Hefti Thomas (RL, GL):** Wie Sie den Ausführungen des Präsidenten der WAK entnehmen konnten, war man sich in der Kommission allgemein einig, dass diese Vorlage sinnvoll sei. Ich möchte, auch als Mitglied der Finanzkommission und der Finanzdelegation, wie der Kommissionspräsident einzig nochmals darauf hinweisen, dass wir damit auch beschliessen, dass der Bund Solidarbürgschaften eingehen wird. Dieses Institut ist uns mittlerweile allen bekannt. Die Solidarbürgschaft stellt für den Bürgen das grösste Risiko als die einfache Bürgschaft dar. Umgekehrt gibt sie demjenigen, der von der Bürgschaft profitiert, eine bessere Position als die einfache Bürgschaft. Die Banken wollen daher möglichst Solidarbürgschaften als Sicherheit und gewähren dann in aller Regel etwas vorteilhaftere Konditionen. Das wird hier angestrebt und in der Interessenabwägung als ausschlaggebend angesehen. Diese Interessenabwägung ist legitim. Der Preis dafür ist die Solidargemeinschaft, das muss uns einfach bewusst sein, wenn wir entscheiden.

**Parmelin Guy, président de la Confédération:** M. Levrat, président de la commission, a déjà présenté le cadre du projet. Je me concentrerai sur quelques points, en particulier celui que le vice-président du Conseil des Etats, M. Hefti, vient de relever, à savoir les cautionnements.

Nous devons bien entendu véritablement les engagements conditionnels. Les cautionnements, c'est un instrument qui fait toujours l'objet de discussions, entre autres dans le contexte des navires de haute mer. Mais nous y avons aussi recouru, je le rappelle, dans le cadre des crédits Covid-19. Votre Commission des finances, cela a été relevé par M. Hefti, a transmis un corapport à votre Commission de l'économie et des redevances dans lequel elle lui propose de charger le Conseil fédéral de procéder à une analyse approfondie de l'instrument des cautionnements dans le contexte de la promotion des logements d'utilité publique. En réponse à cette demande, un rapport a été soumis à la Commission de l'économie et des redevances.

Je tiens à relever les conclusions essentielles de ce rapport. En 2019 encore, la Délégation des finances demandait au Conseil fédéral d'éviter à l'avenir de procéder par le biais de cautionnements solidaires. Mais, comme l'a expliqué le Conseil fédéral dans son rapport du 26 février de l'année dernière, un abandon pur et simple de l'instrument des cautionnements solidaires n'est ni nécessaire ni judicieux. Pour lui, les cautionnements solidaires sont un instrument de promotion pertinent si la tâche promise peut être financée elle-même et si le remboursement des prêts garantis peut être attendu. Le Conseil fédéral est d'avis que le cautionnement solidaire est préférable au cautionnement simple si cela conduit à un meilleur niveau d'encouragement de la tâche que la Confédération veut ou doit soutenir. Ces critères s'appliquent concrètement dans le cas de l'encouragement de l'offre de logements.

La deuxième conclusion est qu'avec l'instrument des cautionnements solidaires, nous obtenons, au niveau de la Confédération, un meilleur effet d'encouragement avec les ressources disponibles par rapport à un cautionnement simple. Passer à un cautionnement simple réduirait l'effet d'encouragement.

La troisième conclusion est que, du point de vue des risques, il n'y a pas aujourd'hui de raison convaincante d'abandonner la forme actuelle du cautionnement. La gestion des risques peut être plus précise avec des cautionnements solidaires, et des mesures peuvent être prises de manière plus ciblée en cas de difficultés de paiement. Les dommages, s'ils surviennent, peuvent être réduits au minimum, et, jusqu'à aujourd'hui, nous n'avons jamais dû intervenir au niveau de la Confédération dans le cadre de la politique du logement.

La quatrième conclusion est que si l'on devait convertir les cautionnements solidaires actuels en cautionnements simples, l'on se heurterait à d'énormes difficultés pratiques. De plus, ce serait la réputation même de la Confédération, en tant qu'organe de cautionnement, qui pourrait en souffrir.

Enfin, la dernière conclusion est que l'on ne peut que difficilement comparer l'encouragement du logement avec les navires de haute mer. Il s'agit de marchés très différents. Les caractéristiques des biens financés sont



également très différentes. On peut le constater par exemple par le biais du test de résistance – le fameux "stress test" – auquel le portefeuille de la Centrale d'émission pour la construction de logements a été soumis. Au demeurant, nous sommes tout de même conscients que les cautionnements solidaires comportent certains risques. Toutefois, ils sont ici très limités et nous nous engageons à faire en sorte que ces risques restent gérables. Un élément important est l'inscription de la gestion des risques dans l'ordonnance sur le logement. Voilà ce que je tenais à dire concernant la question du cautionnement, car, dans la conjoncture actuelle, le sujet est extrêmement sensible.

En vue d'une stabilisation du volume des cautionnements à moyen terme, nous avons proposé d'inclure cet arrêté de planification dans l'arrêté fédéral. Je n'y reviens pas. M. Levrat a expliqué clairement et de manière extrêmement simple les raisons de cet arrêté de planification.

Il reste néanmoins l'aspect du montant, qui est de 1700 millions de francs, comme l'a dit M. Levrat. On peut sursauter au premier abord, mais il faut être conscient du fait que le but est de permettre à la Centrale d'émission pour la construction de logements de poursuivre ses activités dans le cadre existant pour les années 2021 à 2027. Cet arrêté fédéral est donc fondé sur l'activité d'emprunt actuelle de la CCL. Entre l'été 2021 et la fin 2027, des emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements d'une valeur de 950 millions de francs arriveront à échéance. Si l'on maintient ce taux de conversion de quelque 60 pour cent, environ 610 millions de francs vont être nécessaires pour des financements relais.

Environ 1090 millions de francs seront disponibles pour de nouveaux financements. C'est la même part qui est prévue aujourd'hui, soit environ 60 pour cent, que l'on va donc maintenir pour de nouveaux financements. Ces chiffres expliquent que nous pouvons assurer que les activités de la Centrale d'émission pour la construction de logements se poursuivent selon les conditions actuelles avec le montant de 1700 millions de francs. La légère réduction par rapport au crédit-cadre actuel n'aura donc aucune incidence.

Cet instrument montre que l'engagement de la Confédération va s'inscrire dans une perspective de longue durée. Il y a encore un autre argument en faveur de ce crédit-cadre: l'engagement de la Confédération dans ce cadre est en concordance avec le résultat de la votation populaire sur l'initiative "Davantage de logements abordables". Avec ce vote, le peuple suisse a implicitement approuvé la poursuite de la politique actuelle du Conseil fédéral.

En conclusion, un crédit-cadre de 1700 millions de francs est le bon choix pour poursuivre la politique de logement actuel. Nous contribuons à réduire durablement le prix des loyers et nous maintenons les risques inhérents de défaillance à un niveau acceptable.

Pour toutes ces raisons, je vous invite à entrer en matière et à adopter le projet tel qu'il vous est présenté.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

**Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für Eventualverpflichtungen in der Wohnraumförderung für die Jahre 2021–2027**

**Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels en vue de l'encouragement de l'offre de logements pour les années 2021–2027**

*Detailberatung – Discussion par article*

**Titel und Ingress, Art. 1–3**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Titre et préambule, art. 1–3**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*



# AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2021 • Dritte Sitzung • 03.03.21 • 08h15 • 20.074  
Conseil des Etats • Session de printemps 2021 • Troisième séance • 03.03.21 • 08h15 • 20.074

**PROVISORISCHE FASSUNG – VERSION PROVISOIRE**



*Art. 1*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.074/4202)

Für Annahme der Ausgabe ... 37 Stimmen

Dagegen ... 2 Stimmen

(5 Enthaltungen)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*

*La majorité qualifiée est acquise*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 20.074/4203)

Für Annahme des Entwurfes ... 36 Stimmen

Dagegen ... 2 Stimmen

(5 Enthaltungen)