



20.074. Crédit-cadre destiné à financer des engagements conditionnels en vue de l'encouragement de l'offre de logements pour les années 2021 à 2027

Rapport complémentaire « Avantages et inconvénients du cautionnement simple et du cautionnement solidaire dans le cadre de l'aide au logement »

Date : 4 février 2021
Destinataire : Commission de l'économie et des redevances
du Conseil des États (CER-E)

Référence du dossier : BWO-571.1-5/14

1. Contexte

Dans son arrêté du 2 septembre 2020, le Conseil fédéral propose au Parlement un nouveau crédit-cadre de 1700 millions de francs destiné à financer des engagements conditionnels en vue de l'encouragement de l'offre de logements pour les années 2021 à 2027. Ce crédit doit principalement servir à cautionner les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL) conformément à l'art. 35 de la loi sur le logement (LOG ; RS 842). Par ailleurs, l'art. 36 LOG permet, dans des cas particuliers, d'octroyer des arrièr-cautionnements pour garantir des cautionnements de la Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation (CCH). En vertu de l'art. 41 de l'ordonnance sur le logement (OLOG ; RS 842.1), le cautionnement est accordé sous la forme du cautionnement solidaire.

Le 16 décembre 2020, le Conseil national a adhéré au projet par 138 voix contre 52 et 1 abstention. Dans la perspective de l'examen préalable de l'affaire par le Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E), la Commission des finances du Conseil des États (CdF-E) est invitée à présenter un co-rapport conformément à l'art. 50, al. 2, de la loi sur le Parlement (LParl ; RS 171.10). Dans ce co-rapport, la CdF-E propose à la CER-E de charger le Conseil fédéral de procéder à une analyse approfondie de l'instrument du cautionnement solidaire dans ce contexte. Après les expériences vécues dans le dossier des navires de haute mer, la CdF-E estimait nécessaire d'examiner de près le risque ainsi que les autres solutions envisageables, en particulier la forme du cautionnement simple.

Office fédéral du logement OFL
Martin Tschirren
Storchengasse 6
2540 Granges
Adresse postale : 2540 Grenchen
Tel. +41 58 481 8666, Fax +41 58 480 9110
martin.tschirren@bwo.admin.ch
<https://www.bwo.admin.ch>



Le 26 février 2020, le Conseil fédéral a donné son avis concernant les recommandations 6 à 9 de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin) formulées le 27 juin 2019 dans son rapport « Cautionnements solidaires de la flotte suisse de haute mer par la Confédération : enquête sur la procédure de vente des navires de SCL et SCT ». Dans le contexte qui nous occupe, la recommandation 9 sur les cautionnements solidaires présente un intérêt tout particulier. La DéFin a recommandé au Conseil fédéral de ne plus utiliser l'instrument du cautionnement solidaire, de se pencher sur les cautionnements solidaires existants et, si possible, de les convertir en cautionnements simples. Le Conseil fédéral a toutefois conclu qu'utilisé à bon escient, le cautionnement solidaire est un instrument pertinent, qu'il entend donc conserver même s'il partage l'avis de la DéFin, selon lequel les cautionnements simples comportent généralement moins de risques pour la Confédération que les cautionnements solidaires. Un cautionnement simple est donc préférable s'il permet d'atteindre l'objectif visé en matière d'encouragement. En revanche, lorsque seul un cautionnement solidaire permet d'y parvenir, le Conseil fédéral estime que l'on doit pouvoir faire appel à cet instrument.

Le présent rapport examine le choix du cautionnement en lien avec la promotion de la construction de logements d'utilité publique et les risques qui en découlent pour la Confédération et la CCL. Il dresse aussi une comparaison entre les cautionnements destinés à l'aide au logement et ceux visant à financer les navires de haute mer.

2. Bases juridiques du cautionnement simple et du cautionnement solidaire

Le cautionnement est une forme de contrat définie dans le code des obligations (CO ; RS 220), par laquelle la caution s'engage envers le créancier du débiteur à garantir le paiement de la dette. Le CO en distingue différentes formes, parmi lesquelles le cautionnement simple (art. 495) et le cautionnement solidaire (art. 496) :

- Le **cautionnement simple** implique une responsabilité subsidiaire de la caution ; celle-ci ne peut être sollicitée que « si, après qu'elle s'est engagée, le débiteur a été déclaré en faillite ou a obtenu un sursis concordataire ou a été, de la part du créancier, qui a observé la diligence nécessaire, l'objet de poursuites ayant abouti à la délivrance d'un acte de défaut de biens définitif ou a transféré son domicile à l'étranger et ne peut plus être recherché en Suisse ou encore qu'en raison du transfert de son domicile d'un État étranger dans un autre l'exercice du droit du créancier est sensiblement entravé. » (art. 495, al. 1, CO).
- Dans le cas du **cautionnement solidaire**, le créancier peut poursuivre la caution avant de rechercher le débiteur et de réaliser ses gages immobiliers, « à condition que le débiteur soit en retard dans le paiement de sa dette et qu'il ait été sommé en vain de s'acquitter ou que son insolvabilité soit notoire. » (art. 496, al. 1, CO). Autrement dit, il a le choix de poursuivre soit le débiteur, soit la caution solidaire. Contrairement à la caution simple, le créancier peut donc poursuivre la caution solidaire avant de rechercher le débiteur et de réaliser ses gages immobiliers. La caution solidaire dispose alors d'un droit de recours vis-vis du débiteur (art. 507 CO).

3. Cautionnement simple ou cautionnement solidaire dans le cadre de l'aide au logement : une comparaison

L'objectif politique du cautionnement, par la Confédération, des emprunts par obligations émis par des centrales d'émission d'utilité publique est d'améliorer l'offre de logements à loyer ou à prix modérés par un financement à des conditions avantageuses (art. 35 LOG). Grâce au cautionnement de la Confédération, la CCL, organisée sous forme de coopérative, jouit d'une solvabilité créditée d'un triple A sur le marché des capitaux. Elle aide ses membres – les maîtres d'ouvrage d'utilité publique – à obtenir des financements avantageux et à long terme. Le taux d'intérêt d'un financement par la CCL par rapport à une hypothèque classique d'une durée comparable est entre 1,0 et 1,5 point de pourcentage plus favorable. L'effet d'encouragement se situe en moyenne entre 1000 et 1500 francs par an et par logement pour une durée résiduelle moyenne de 10,5 ans. Actuellement, quelque 35 000 logements profitent d'un financement CCL.

Exiger de la Confédération de garantir les emprunts de la CCL par un cautionnement simple au lieu d'un cautionnement solidaire aurait d'abord un impact sur **l'effet d'encouragement**. Dans le cas d'un cautionnement simple, les investisseurs seraient confrontés, dans une situation de crise, à des procédures beaucoup plus compliquées, ce qui renchérirait le refinancement d'environ 0,25 point de pourcentage. Même si le cautionnement simple de la Confédération protège les investisseurs contre les pertes d'intérêts et de capital, la notation de la CCL risquerait d'être dégradée de 1 ou 2 crans en raison du risque plus élevé de défaillance. L'abandon du cautionnement solidaire reviendrait finalement à réduire le niveau d'encouragement, au risque de remettre en question la mission inscrite à l'art. 108 de la Constitution fédérale et aux art. 35 et 36 LOG, ou de compromettre son exécution.

Les **risques financiers** liés à un cautionnement simple peuvent sembler moindres à première vue. La Confédération ne serait sollicitée en tant que caution que si le débiteur – la CCL, en l'occurrence – était déclaré en faillite ou avait obtenu un sursis concordataire. Certes, la CCL dispose de provisions qui lui permettent de couvrir les défauts temporaires de paiement des intérêts qui lui sont dus. Cependant, si le défaut de paiement devait toucher un maître d'ouvrage important, la situation des liquidités et des fonds propres de la CCL pourrait devenir rapidement très tendue. Sans l'apport d'argent frais, la CCL risquerait de ne plus pouvoir satisfaire dans les délais impartis à ses engagements, en particulier envers les détenteurs d'obligations, et son existence pourrait être rapidement remise en question. De plus, une clause de défaillance dans les contrats des emprunts pourrait entraîner la dénonciation anticipée de tous les emprunts en cours.

Dans le cas d'un cautionnement simple, la Confédération ne pourrait être sollicitée en tant que caution que si la CCL était sur le point de disparaître. Les financements octroyés grâce aux moyens de la CCL et les gages immobiliers servant de garantie devraient être liquidés dans le cadre de procédures ad hoc. Le volume total des emprunts et le système d'encouragement dans son ensemble seraient menacés.

La Confédération se portant caution à titre solidaire, le créancier peut la poursuivre avant de rechercher le débiteur et de réaliser ses gages immobiliers. S'il devait arriver qu'un promoteur en difficulté ne soit plus en mesure de rembourser le financement CCL, celle-ci confierait la gestion du dossier à l'Office fédéral du logement (OFL) pour la suite des opérations. Le financement CCL ainsi que les garanties associées seraient transformés en un prêt de la Confédération géré par le service Recovery de l'OFL. Dans le cadre d'accords d'assainissement à long terme, il serait tenté d'amortir le prêt le plus complètement possible et de ne procéder à une réalisation forcée qu'en dernière extrémité.

Contrairement au cautionnement des navires de haute mer (cf. ch. 5), le risque lié à la forme solidaire du cautionnement des emprunts de la CCL reste raisonnable. Qui plus est, le cautionnement solidaire présente un certain nombre d'avantages par rapport au cautionnement simple. La CCL pourrait certes constituer des réserves nettement plus importantes, ce qui renchérirait toutefois les hypothèques octroyées aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique et compromettrait finalement l'objectif d'encouragement. Pour continuer de mener à bien cet objectif avec la même ampleur, la Confédération devrait fournir les fonds nécessaires pour assurer le service des créanciers dans les délais même dans le cas d'un cautionnement simple. En revanche, le cautionnement solidaire permet de réagir de manière ciblée dès l'apparition de difficultés de remboursement chez un maître d'ouvrage. Pour l'exprimer par une métaphore : les pompiers (le service Recovery de l'OFL) peuvent déjà intervenir si le feu couve dans une pièce sans devoir attendre que toute la maison soit en feu.

4. Quelles seraient les implications de la conversion des cautionnements solidaires en cautionnements simples dans le cadre de l'aide au logement ?

Pour différentes raisons, la conversion des cautionnements solidaires existants en cautionnements simples serait irréaliste ou ne serait possible qu'au prix d'un travail disproportionné, sans parler des effets collatéraux. Elle entraînerait les conséquences suivantes :

- La révision des conditions des emprunts (taux d'intérêt, échéances, garanties, etc.), ce qui exigerait, pour chacun des 25 emprunts actuellement en cours, la convocation d'une assemblée des créanciers et la réalisation, à cette occasion, des quorums fixés par la loi.
- La révision du canevas contractuel de chacun des emprunts.
- Le risque pour la caution, autrement dit la Confédération, de devoir fournir une compensation financière.
- La conversion simultanée de tous les cautionnements en cours dans le cadre de l'aide au logement pour des questions d'égalité de traitement, ce qui représenterait un tour de force en termes d'organisation.
- La recherche très rapide, en ce qui concerne les maîtres d'ouvrage participant à une quote-part d'emprunt de la CCL, d'une solution pour refinancer sur le marché, à des conditions nettement moins favorables, les 1265 financements CCL actuels, qui portent sur 922 immeubles ;
- Le risque que les efforts de la Confédération pour convertir les cautionnements solidaires en cautionnements simples soient une source d'insécurité pour les banques prêteuses et fragilisent la réputation de la Confédération en tant que caution fiable ;
- La révision de l'art. 41 OLOG pour inscrire sur le plan juridique la conversion des cautionnements solidaires en cautionnements simples et le passage à un système de cautionnements simples.

5. Cautionnements en matière d'aide au logement et cautionnements des navires de haute mer : similitudes et différences

La Confédération se fonde sur une politique de cautionnements solidaires tant pour l'aide au logement que pour le financement des navires de haute mer. Or les différences entre ces deux domaines sont importantes en termes de conditions de marché et d'objets financés, et ont plusieurs conséquences sur les risques qui découlent des cautionnements :

Objets cautionnés et situation du marché

- La valeur des biens immobiliers est généralement très stable. Les biens-fonds financés par la CCL se situent dans un segment de prix plutôt inférieur, et les logements concernés sont souvent déjà loués.
Dès lors, il n'y a pas lieu de s'attendre à d'importantes corrections de valeur, même en situation de crise. Le test de résistance auquel le portefeuille de la CCL a été soumis en 2018 a mesuré que les risques de défaillance pour l'ensemble des positions allaient de 0,15 % (scénario normal) à 1,57 % (scénario extrême). Dans le scénario extrême, soit celui d'une grave crise immobilière (plus importante que celle des années 1990), la perte attendue se situerait entre 4,9 et 50 millions de francs par an.
L'actualisation du test de résistance en 2020 a montré que la situation s'est même légèrement améliorée.
- Le transport maritime commercial est, quant à lui, une branche très volatile, ce qui a un impact direct sur le prix des navires. Les navires de haute mer perdent rapidement de la valeur lorsque les taux d'affrètement baissent.

Répartition des risques

- Les cautionnements solidaires dans le cadre de l'aide au logement portent sur 25 emprunts obligataires, auxquels participent 398 maîtres d'ouvrage pour un total de quelque 35 000 logements dans toutes les régions de Suisse. Le financement moyen par logement est de près de 100 000 francs. Le nantissement des immeubles gagés se situe en moyenne à 67,5 % de la valeur de rendement calculée sur un taux de capitalisation moyen de 5,8 %.
- Dans le transport maritime en haute mer, les risques sont répartis sur un petit groupe d'emprunteurs avec des prêts cautionnés très élevés : il n'est pas rare que les prêts cautionnés excèdent 20 millions de francs par navire.
- Fin 2016, la flotte suisse de haute mer comptait encore 6 armateurs et divers investisseurs pour un total de 47 navires ; fin décembre 2020, on ne dénombrait plus que 17 navires, dont 15 pour 2 armateurs.

Atouts du cautionnement solidaire

- L'aide au logement sous forme de cautionnements solidaires permet à la Confédération de diminuer durablement les coûts de location des logements d'utilité publique. Le résultat de la votation populaire sur l'initiative « Davantage de logements abordables » a confirmé l'adhésion à cette approche, puisqu'en rejetant l'initiative, le peuple et les cantons se sont prononcés en faveur de la poursuite de la politique du logement en place.
- Dans la situation actuelle, le maintien d'une flotte suisse de haute mer n'est plus nécessaire du point de vue de l'approvisionnement économique du pays. En outre, le 21 décembre 2016, le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement de ne pas prolonger le crédit-cadre pour le cautionnement des navires de haute mer. Les derniers engagements prendront fin en 2032. Il n'est plus nécessaire d'en prendre de nouveaux dans le dossier du cautionnement des navires de haute mer.

6. Conclusion

Comme il le souligne dans son avis du 26 février 2020 sur la recommandation 9 de la DélFin, le Conseil fédéral considère que les cautionnements solidaires peuvent constituer un instrument de promotion justifié pour peu que certaines conditions soient respectées, la plus importante étant que la tâche faisant l'objet d'une mesure d'encouragement puisse se financer elle-même et que les prêts cautionnés puissent être remboursés. En particulier, les cautionnements sont appropriés lorsque l'objectif est d'augmenter la quantité ou de baisser le prix d'un bien éligible à l'encouragement, ce qui est le cas des cautionnements dans le cadre de l'aide au logement.

Plus précisément, les raisons suivantes parlent contre un changement de système et en faveur du maintien des cautionnements solidaires dans le domaine de l'aide au logement :

1. La conversion des cautionnements solidaires existants en cautionnements simples entraînerait des difficultés pratiques presque insurmontables et compromettrait la réputation de la Confédération en tant que caution.
2. Seul le cautionnement solidaire permet de maintenir le niveau actuel d'encouragement avec les ressources prévues, alors qu'un cautionnement simple réduirait l'effet des mesures.
3. Du point de vue des risques et de la finalité de l'aide, le cautionnement solidaire est globalement préférable au cautionnement simple en matière d'aide au logement. Pour la Confédération, les avantages du modèle d'encouragement existant fondé sur le cautionnement solidaire l'emportent. La gestion des risques peut être effectuée de manière plus précise et, en cas de difficultés de paiement, les mesures peuvent être prises de manière ciblée, ce qui permet de réduire au minimum les dommages éventuels.
4. Il ne serait guère judicieux d'appliquer les enseignements tirés du cautionnement des navires de haute mer au secteur du logement d'utilité publique à loyer ou à prix modérés. Les deux marchés et les caractéristiques des biens financés diffèrent trop pour cela (cf. également les précisions relatives aux tests de résistance du portefeuille de la CCL figurant au ch. 5).