



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Mauron Pierre / Burgener Woeffray Andrea

2016-GC-108

Création d'une « loi cantonale sur le logement » pour une véritable politique du logement dans le canton de Fribourg

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 9 septembre 2016, les députés Pierre Mauron et Andrea Burgener Woeffray rappellent que selon l'article 56, 1^{er} alinéa de la Constitution du canton de Fribourg (Cst ; RSF 10.1), l'Etat et les communes veillent à ce que toute personne puisse trouver un logement approprié à sa situation. Le second alinéa de ce même article prévoit que l'Etat encourage l'aide au logement, la construction de logements et l'accès à la propriété du logement. Se fondant sur cette disposition, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat de créer une « loi cantonale sur le logement » pour une véritable politique du logement dans le canton de Fribourg.

A ce titre, les précités affirment qu'un certain nombre de locataires fribourgeois paient un loyer représentant plus de 30 % de leurs revenus et que les collectivités publiques ne jouent aucun rôle pour enrayer la hausse constante des loyers et la pénurie de logements. Ils précisent par ailleurs la portée limitée dans le temps de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP ; RS 843) et, par analogie, la loi fribourgeoise du 26 septembre 1985 encourageant la construction de logements à caractère social (RSF 87.2).

Les motionnaires citent divers exemples vaudois utilisant de manière combinée le droit de superficie, le concept de coopératives d'habitation et de loyers au prix coûtant.

Ils abordent le droit de préemption cantonal genevois, peu utilisé, mais garant, selon eux, du suivi de la vision politique cantonale en matière de logement.

La motion précise également les contours d'une future loi cantonale sur le logement, s'appuyant sur la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG ; RS 842) et ses instruments. Ils définissent le rôle du Service du logement, ainsi que les divers liens en relation avec le logement.

Ce faisant, les motionnaires expriment le souhait qu'une loi sur le logement soit édictée, permettant ainsi à l'Etat d'assumer un rôle actif dans la politique cantonale du logement.

II. Réponse du Conseil d'Etat

La motion des députés Mauron et Burgener Woeffray s'inscrit dans le cadre de l'aide au logement. Il paraît dès lors opportun de rappeler le système actuellement en vigueur dans le canton de Fribourg dans ce domaine.

Le programme d'aide basé sur la LCAP¹, qui prévoit une aide directe sous forme d'abaissements de loyer pour des logements subventionnés, a été suspendu en 2001. Les aides accordées qui ont une portée de 25 ans, se poursuivront encore jusqu'en 2026 au plus tard. Dans le canton de Fribourg, les aides au logement s'inscrivent dans le régime des « logements subventionnés » et sont réparties sur l'ensemble du territoire cantonal à raison d'un parc de logements qui a atteint son apogée dans les années 2010 avec 3847 logements subventionnés et qui s'établit à fin 2017 à 2 598 logements. Les aides cantonales et communales, matérialisées par la loi cantonale du 26 septembre 1985 encourageant la construction de logements à caractère social, sont un complément à l'aide fédérale. Les aides ayant une portée de 25 ans, seront quasiment toutes arrivées à leur échéance en 2026, alors que pour l'année 2016, elles se chiffraient encore à 11 075 528 francs, dont 5 555 502 francs à charge de la Confédération, 3 887 511 francs à charge de l'Etat de Fribourg et 1 732 015 francs à charge des communes.

Le régime de la LCAP était basé sur l'inflation et l'augmentation des salaires, principe qui a bien fonctionné jusqu'à la fin du siècle passé. Le système a cependant été confronté à de multiples difficultés. Le fait que les plans de loyers prévoyaient une augmentation de 6 % tous les deux ans a également entraîné une sorte de « tourisme locatif ». Il faut aussi relever qu'à cette époque la situation sur le marché du logement a connu une détente et ne nécessitait plus les encouragements accordés jusque-là. En conséquence, l'aide directe accordée au travers de la LCAP a été abandonnée au niveau fédéral et remplacée en 2003 par la Loi sur le logement (LOG). Cette nouvelle aide consiste à encourager la construction de logements à loyer ou à prix modérés par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP), principalement des coopératives et fondations d'habitation. Le soutien au logement est matérialisé par une série d'aides financières, soit le cautionnement des emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique (CCL), les prêts du fonds de roulement à des tarifs préférentiels pour les MOUP et des arrièr-cautionnements garantissant les cautionnements de la Société coopérative de cautionnement hypothécaire.

Les motionnaires présentent divers points de comparaison avec des villes et cantons voisins en citant notamment le canton de Vaud et la Ville de Lausanne. Ces points sont notamment la mise à disposition de terrain en droit de superficie, afin de permettre aux coopératives et fondations de construire des logements qu'elles loueront ensuite à prix coutant. A ce titre, il semble utile de rappeler que la Ville de Lausanne se trouve dans une situation particulière, puisqu'elle détient la quasi-totalité des terrains à bâtir sis sur son territoire. Elle fait donc plutôt figure de cas unique et ne pourrait être considérée comme un modèle à suivre, faute de configuration similaire en terres fribourgeoises.

En outre, le droit de préemption, qui confère à son titulaire un droit préférentiel d'acquérir un immeuble au cas où le propriétaire vendrait ce bien à un tiers, prévu en droit cantonal genevois est effectivement très peu utilisé, malgré qu'il soit ancré dans la loi depuis plus de 40 ans. Les défis que rencontrent les cantons en matière d'aides au logement sont très différents d'un canton à l'autre. C'est pourquoi tous n'ont pas développé ou mis en place une politique spécifique en matière de logement. Seuls 7 sur 26 cantons gèrent activement des programmes en lien avec le logement.

Par ailleurs, selon les motionnaires, les collectivités publiques ne jouent aucun rôle afin d'enrayer la hausse constante des loyers et la pénurie de logements.

¹ Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements.

A ce titre, il sied de rappeler que l'application de la LOG dans le canton de Fribourg est bel et bien effective. Pas moins de 100 millions de prêts sont accordés à des MOUP, leur permettant par ce biais de bénéficier de conditions de financements intéressantes au travers des outils cités ci-dessus. Les MOUP peuvent ainsi réduire le montant des loyers de leurs locataires. Dans un autre registre, les communes sont aussi actives dans l'aide au logement, au travers de règlements communaux relatifs à l'aide au logement qui peuvent prévoir des allocations directes au logement (cf. par ex. le règlement communal relatif à l'aide directe au logement de la commune de Villars-sur-Glâne).

En outre, le Service du logement accompagne régulièrement les communes et les coopératives dans leurs démarches visant à bénéficier de conditions de prêts attrayantes.

En dernier lieu, il est utile de rappeler que parallèlement à l'aide au logement dans le canton de Fribourg, qui consiste en abaissements de loyer prévus en application de la LCAP, il est accordé des montants alloués via l'aide sociale en faveur du logement (environ 20 millions de francs, selon les décomptes des 24 Services sociaux régionaux) et des prestations complémentaires AVS/AI qui prennent également en compte les frais de logement (environ 16 millions de francs, en ne tenant compte que des montants alloués à des locataires dans le canton).

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est, en l'état, pas nécessaire de légiférer dans le cadre de l'aide au logement. Les aides actuellement octroyées par le biais de l'aide sociale, dont environ 50 % du budget est alloué en vue de faciliter l'accès et le maintien au logement, et par le biais des prestations complémentaires, représentent à elles seules des montants conséquents et répondent dans ce sens aux obligations constitutionnelles en faveur des plus démunis.

Cependant, il est justifié de prétendre que la diminution des aides LCAP posera diverses difficultés à certains locataires. Le Conseil d'Etat est conscient de cette problématique, notamment suite à la publication du rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, paru en 2016.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat encourage toute mesure visant à diminuer la charge locative des plus démunis et d'une partie de la classe moyenne, notamment par des réflexions croisées entre politique sociale et politique du logement. Il encourage l'analyse fine en matière de logement des bénéficiaires de l'aide sociale et demande à ce que des indicateurs permettent d'agir en toute connaissance de cause. A cet effet, il attache une attention toute particulière à la mise en place d'un '*observatoire du logement et de l'immobilier*' qui aura entre autres tâches la mission d'être un outil de veille stratégique apte à fournir aux décideurs les éléments de réflexion en matière d'actions à entériner dans le domaine du logement. Un tel instrument suscite d'ailleurs l'intérêt de plusieurs partenaires et pourrait déboucher sur un projet de partenariat public-privé (PPP).

La situation actuelle du canton de Fribourg, avec un taux de propriétaires proche de 45 % et un taux de logements vacants en augmentation régulière depuis plusieurs années s'élevant à ce jour à 1.34 %, plaide en l'état contre une intervention plus conséquente de l'Etat en matière financière.

L'évolution de la situation socio-démographique, et notamment l'augmentation annoncée des personnes de plus de 65 ans, respectivement 80 ans, devra être suivie de près et nécessitera, le cas échéant, d'avoir recours à des mesures ciblées.

En dernier lieu, le Conseil d'Etat appuie toutes les démarches communes d'ores et déjà effectuées entre les Communes et les services de l'Etat et encourage les échanges, notamment la diffusion des bonnes pratiques en matière de logement, par exemple l'utilisation des outils de la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modéré (LOG ; RS 842). Cet instrument est largement utilisé en Suisse, mais très peu dans le canton de Fribourg. Son potentiel de développement est par conséquent important.

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat comprend les préoccupations des motionnaires en matière de politique cantonale du logement, mais estime qu'il ne dispose pas d'éléments probants pour déterminer si une loi fribourgeoise sur le logement est actuellement nécessaire. Ce point de vue est également partagé par la Commission cantonale du logement – organe consultatif en matière de logement dans le canton – qui en a débattu lors de sa séance du 27 novembre 2017.

A l'avenir, le Conseil d'Etat compte s'appuyer sur :

- > une promotion des prêts en faveur des MOUP par le biais d'une intensification de la diffusion de l'information et de l'application de la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modéré (LOG ; RS842) ;
- > le maintien des mesures d'aide sociale et le recours aux prestations complémentaires pour les personnes dont les conditions financières permettent de solliciter de telles aides ;
- > l'observation permanente de l'évolution démographique, en particulier les aspects liés au vieillissement de la population ;
- > l'observation attentive de la situation du logement par la création d'un observatoire du logement et de l'immobilier propre au canton de Fribourg. Un tel outil de veille stratégique, développé en collaboration avec des partenaires privés, permettra le cas échéant de détecter en toute connaissance de cause les mesures à prendre à l'avenir dans le domaine du logement.

Le Conseil d'Etat propose dès lors au Grand Conseil de refuser la présente motion.

11 décembre 2017