



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Mauron Pierre / Senti Julia

2021-CE-467

Trouver et mettre à disposition des appartements pour des personnes en situation de précarité et des logements à loyers abordables

I. Question

Suite à la question des députés Kubski et Chassot au sujet des TPF, le Conseil d'Etat a donné sa réponse très claire dans le document 2021-CE-93. En résumé, le Conseil d'Etat estime que les TPF, avec leur filiale TPF IMMO SA, ne cherche qu'à faire du bénéfice pour le financement de ses infrastructures et là se trouve son seul et unique but. Par contre, dans le futur, le Conseil d'Etat estime qu'il appartiendra aux TPF de développer leur stratégie jusqu'en 2037 et qu'il faut, en résumé, attendre pour voir ce qu'ils feront.

Cette réponse est vraiment désolante sur de nombreux points.

D'abord, comme président de l'ASLOCA Fribourg, nous avons rencontré l'ancien directeur Monsieur Vincent Ducrot avec la secrétaire générale de l'ASLOCA Fribourg, justement pour aborder ce sujet. Dans ses réponses assez claires, Monsieur Ducrot nous avait fait part de l'intention des TPF, avant le début de chantier de la gare de Bulle, de construire certains logements pour du rendement pur et loués très cher, mais que d'autres seraient loués moins cher avec des loyers abordables pour les familles et les personnes moins fortunées. Il tenait vraiment à ce que ces immeubles contiennent une bonne mixité sociale et soient un exemple à suivre. Il nous a aussi précisé qu'étant à la tête des TPF, il essaierait dans la mesure du possible de faire en sorte que les locataires des TPF aient le moins de voitures possible et deviennent utilisateurs des transports publics de manière prépondérante.

Visiblement, suite au départ de Monsieur Ducrot, la vision des choses a changé, et c'est bien dommage. Mais la réponse du Conseil d'Etat appelle en soi d'autres questions. On apprend en effet que l'Etat de Fribourg est désormais propriétaire de TPF IMMO SA à 8.08 % du capital-actions. Cela lui laisse donc une marge de manœuvre en matière de logement et de rendement, puisque cette part de bénéfice-là n'ira de toute manière pas dans la caisse des TPF. Le canton de Fribourg paie aussi, soit directement soit par l'intermédiaire des communes et des services sociaux régionaux, des millions de francs de loyers très chers à des bailleurs privés pour des appartements devant loger des personnes bénéficiant de l'aide sociale, des requérants, voire des services de l'administration. Si Monsieur Jean-François Steiert a déjà fait part à plusieurs reprises de l'intention du Conseil d'Etat d'opter désormais pour une politique claire d'acquisition d'immeubles par le canton, notamment pour les utiliser pour les besoins de ses services, pourquoi le Conseil d'Etat, via les TPF par exemple, n'en fait-il pas de même pour loger les personnes pour lesquelles il paie des loyers souvent beaucoup trop élevés ? Appartient-il finalement au contribuable fribourgeois de payer, par le biais de ses impôts, et des services sociaux, des loyers beaucoup trop élevés à des propriétaires privés ou étatiques, pour des personnes aidées en partie par l'aide sociale, uniquement parce que le

Conseil d'Etat refuse de mettre en place une politique de logements à loyer abordable ou de logements coopératifs ?

Le Conseil d'Etat, après avoir rejeté en 2017 la création d'une loi sur le logement dans le canton de Fribourg, contrairement à ce que demande la constitution de 2004, après avoir fermé les yeux depuis 2-3 ans désormais sur le phénomène de bulle immobilière qui menace fortement notre canton, refuse maintenant soit de prévoir des logements à loyer abordable, soit de prévoir le développement de logements coopératifs, soit même d'influencer les TPF à cette fin.

Au vu de cette inaction totale du Conseil d'Etat en matière de politique du logement, nous posons dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. A combien se montent au total dans le canton les montants payés par les collectivités publiques (canton, communes, services sociaux) chaque année pour les personnes ne pouvant pas payer elles-mêmes leur loyer ?
2. Quel est le pourcentage de bailleurs privés et de bailleurs publics encaissant ces loyers ?
3. Pourquoi le Conseil d'Etat n'utilise pas sa part de dividende de 8.08 % de participation au capital-actions des TPF IMMO SA pour la réinvestir dans une politique de construction ou d'acquisition de logements à loyer abordable ?
4. Pourquoi le Conseil d'Etat, alors qu'il est actionnaire majoritaire des TPF, ne joue-t-il pas son rôle de propriétaire et n'exige-t-il pas des TPF IMMO SA qu'ils attribuent dans leur future stratégie durable la mise à disposition de la population d'un certain pourcentage d'appartements, par exemple 10 %, à loyers modérés ou abordables, pour les personnes qui en ont besoin ?
5. Pourquoi le Conseil d'Etat n'intervient-il pas comme propriétaire des TPF pour exiger la constitution de logements coopératifs dans la future politique immobilière à développer ?
6. Le Conseil d'Etat n'estime-t-il pas que cette menace de bulle immobilière pourrait être en partie désamorcée par la mise sur le marché d'appartements à loyers modérés ?
7. Economiquement parlant, le contribuable fribourgeois ne gagnerait-t-il pas au final d'avoir pour les personnes précarisées des appartements publics à loyers modérés et/ou abordables sur le marché du logement, plutôt que de devoir payer avec ses impôts des montants importants pour des loyers chers allant directement dans la poche de bailleurs privés, par le biais de l'aide sociale notamment ?
8. Hormis la Tuile, le canton de Fribourg possède-t-il une structure à disposition des personnes dans le besoin, pour des séjours de moyenne durée (3 à 12 mois) ?

3 novembre 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

Se loger est un besoin humain fondamental. Disposer d'un logement adéquat est essentiel pour le bien-être d'une personne. Le Conseil d'Etat est sensible à cette thématique. Avec l'accord du Grand Conseil (refus de la motion 2016-GC-108), il a renoncé à légiférer en matière de logement, mais il a décidé de mettre en place et de développer trois mesures pour soutenir la politique du logement :

- > Observatoire du logement : mise en place d'un partenariat public-privé avec désormais des résultats probants pour la Ville de Fribourg, des résultats publiés en décembre 2021 pour Bulle et attendus pour Estavayer-le-Lac en 2022. De plus, l'observatoire du logement développe un véritable partenariat avec l'Office fédéral du logement et l'Office fédéral de la statistique afin d'appréhender de manière optimale la statistique sur les logements vacants.
- > Accompagnement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) : création de l'association FRIMOUP, soit l'association fribourgeoise de maîtres d'ouvrage d'utilité publique, dont le but est notamment de défendre au mieux les intérêts de ses membres et œuvrer à une saine collaboration entre autorités cantonales, communales et MOUP.
- > Observations de la démographie et notamment des personnes âgées : mise en place, dans le cadre de la politique Senior+, d'une brochure d'aide pour le maintien à domicile et nombreuses interactions avec les communes afin d'appréhender au mieux le logement pour séniors.

Par ailleurs, la détente du marché locatif permet aussi d'élargir l'offre de logements et, de ce fait, permet aux locataires de pouvoir plus aisément choisir un logement adéquat.

Les députés Mauron et Senti affirment à plusieurs reprises que les loyers payés par le biais de l'aide sociale sont chers et gonflent le portemonnaie des propriétaires avec l'argent du contribuable. Il est à cet effet utile de préciser que les 21 services sociaux régionaux (SSR) s'engagent pour trouver des logements en adéquation avec les normes de loyer validées par les commissions sociales. Ces normes sont adaptées en fonction de l'évolution de la situation du marché de l'immobilier. La part du montant d'aide sociale qui est allouée pour loger les personnes dans le besoin est validée par la commission sociale qui peut également décider de fournir, exceptionnellement et pour une période limitée, une aide dépassant les normes de loyer, si la situation de la personne dans le besoin le justifie. Si une personne habite dans un logement dont le loyer dépasse les normes de loyer en vigueur, mais peut bénéficier d'une aide sociale, elle est tenue de trouver une autre solution dans un délai raisonnable. Sur la base de divers contacts avec les SSR, seule une faible part des loyers dépassent les normes, et souvent dans le cadre d'une aide ponctuelle. Dans ce contexte, il paraît inapproprié d'affirmer que les loyers payés via les services sociaux régionaux sont trop chers.

Concernant la participation de l'Etat à TPF IMMO, le Conseil d'Etat se réfère à la réponse à la question 2021-CE-93 spécifiant que la participation avait un but financier et que le montant des dividendes est laissé à disposition de l'Etat pour ses tâches dans son ensemble. De surcroît, la participation ne permet pas au Conseil d'Etat de décider majoritairement de l'affectation des montants bénéficiaires de TPF IMMO.

Suite à ces considérations générales, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux diverses questions :

1. *A combien se montent au total dans le canton les montants payés par les collectivités publiques (canton, communes, services sociaux) chaque année pour les personnes ne pouvant pas payer elles-mêmes leur loyer ?*

La participation du canton peut être divisée en deux parties séparées. La première est inhérente aux montants versés au titre de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP ; RS 843). Le montant était de 4 282 498 francs en 2015 et est désormais nettement inférieur, avec une charge maximale de 320 000 francs pour 2021. La seconde partie est payée au travers des montants octroyés au titre de participation au logement via l'aide sociale.

Pour l'année 2020, le montant payé par l'aide sociale est de 39 221 687 francs versés à raison de 60 % par les communes et 40 % par le canton, dont une part d'allocation au logement qui est de l'ordre de 50 %.

A noter que le prix moyen par pièce est de 425 francs, soit 446 francs pour les dossiers concernant une seule personne, 399 francs pour les familles monoparentales et 385 francs pour les couples¹. Multipliées par le nombre de pièces, ces moyennes font que les loyers ne sont pas supérieurs aux normes édictées par les Service sociaux régionaux dans le cadre de l'attribution des logements. Il est également utile de relever les points suivants :

- > Lors d'un enregistrement dans un SSR, le loyer actuel est payé jusqu'au terme de résiliation du bail si ce dernier est trop haut par rapport aux normes. Le SSR demande ensuite à ce que le bénéficiaire déménage et peut réduire la contribution d'entretien au besoin ;
- > Les normes pratiquées par les SSR en matière de logement sont nettement inférieures aux normes des prestations complémentaires. La situation de respect des normes est plus délicate pour les communes des agglomérations et celles à proximité immédiate, mais tous les SSR tendent à les respecter.

2. *Quel est le pourcentage de bailleurs privés et de bailleurs publics encaissant ces loyers ?*

Dans le canton de Fribourg, et selon les données de la statistique fédérale² pour l'espace Mittelland extrapolées au canton de Fribourg, les propriétaires publics représentent moins de 5 %. Ce chiffre est cependant à considérer avec prudence, car il n'existe pas de statistiques plus précises. D'une manière générale, l'Etat de Fribourg ne dispose pas d'immeubles de logements et les communes possèdent peu de terrains, respectivement de terrains en nom propre. De facto la part des bailleurs privés peut être considérée à plus de 95 %.

3. *Pourquoi le Conseil d'Etat n'utilise pas sa part de dividende de 8.08 % de participation au capital-actions des TPF IMMO SA pour la réinvestir dans une politique de construction ou d'acquisition de logements à loyer abordable ?*

Comme mentionné dans la réponse à la question 2021-CE-93, l'Etat de Fribourg, de même que la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg, sont entrés dans le capital de TPF IMMO au titre d'investisseurs privilégiés, dans une optique de rendement, agissant sous l'angle de leur patrimoine financier. Enfin, l'Etat de Fribourg n'a pas la vocation de développer un parc immobilier en mains propres.

4. *Pourquoi le Conseil d'Etat, alors qu'il est actionnaire majoritaire des TPF, ne joue-t-il pas son rôle de propriétaire et n'exige-t-il pas des TPF IMMO SA qu'ils attribuent dans leur future stratégie durable la mise à disposition de la population d'un certain pourcentage d'appartements, par exemple 10 %, à loyers modérés ou abordables, pour les personnes qui en ont besoin ?*

L'Etat de Fribourg a validé la stratégie de TPF Holding, tendant à utiliser les bénéfices de TPF IMMO pour investir dans le développement de la mobilité des Fribourgeoises et des Fribourgeois. La question de l'adéquation des montants des loyers fait également partie de réflexions au travers

¹ Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, 2020 pour Fribourg, tableau 3.3, p. 27 : prix du loyer par pièce selon la structure de l'unité d'assistance pour les ménages privés

² Office fédéral de la statistique : Type de propriétaire des logements de locataires T 09.03.03.50

d'une saine répartition socio-culturelle des logements, respectivement du taux d'occupation en période haute des taux de vacances. En résumé, TPF IMMO est soumise aux règles du marché.

5. Pourquoi le Conseil d'Etat n'intervient-il pas comme propriétaire des TPF pour exiger la constitution de logements coopératifs dans la future politique immobilière à développer ?

La question des logements coopératifs a été abordée dans le cadre de la réponse à la motion 2016-GC-108 par le biais d'une promotion des prêts en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) via 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 (Loi sur le logement ; LOG ; RS 842). Dans ce contexte, le Conseil d'Etat appuie les démarches de la nouvelle association de maîtres d'ouvrage d'utilité publique du canton de Fribourg (FRIMOUP) dans leurs discussions avec les différents propriétaires immobiliers. Une contrainte imposée à TPF IMMO aurait certainement un effet limité, au vu de la production de logements assurée annuellement par cette société, en comparaison de l'ensemble des constructions réalisées chaque année dans le canton de Fribourg.

6. Le Conseil d'Etat n'estime-t-il pas que cette menace de bulle immobilière pourrait être en partie désamorcée par la mise sur le marché d'appartements à loyers modérés ?

Une bulle immobilière est caractérisée par une hausse élevée de la valeur des biens immobiliers, au travers d'une pression très forte de la demande. Le marché immobilier fribourgeois est plutôt caractérisé par une offre plus importante que la demande, avec pléthore de logements. Dans ce contexte, les mécanismes du marché devraient amener une baisse des prix des loyers, pour l'instant matérialisée le plus souvent par la gratuité des premiers mois de location.

7. Economiquement parlant, le contribuable fribourgeois ne gagnerait-il pas au final d'avoir pour les personnes précarisées des appartements publics à loyers modérés et/ou abordables sur le marché du logement, plutôt que de devoir payer avec ses impôts des montants importants pour des loyers chers allant directement dans la poche de bailleurs privés, par le biais de l'aide sociale notamment ?

Compte tenu du fait que l'Etat de Fribourg et les communes ne sont en règle générale pas propriétaires de terrains permettant la construction de logement à loyers abordables, ils devraient, pour proposer ce type de biens, acquérir des terrains au coût du marché et il n'est pas démontré que par ce biais ils puissent fournir des logements meilleurs marché.

De surcroît, les contributions au loyer des bénéficiaires de l'aide sociale sont déterminées au moyen de tables communes pour les 21 Services sociaux régionaux et les loyers pris en compte sont inférieurs aux loyers du marché.

Dès lors il convient notamment de chercher les solutions au travers de la loi fédérale sur le logement, par le biais d'un développement du parc immobilier des Maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) qui bénéficient de conditions de financement attractives permettant de baisser les loyers, notamment par le biais des prêts du fonds de roulement et du fonds de solidarité et par le biais des emprunts obligataires de la centrale d'émission pour la construction de logement (CCL).

L'association FRIMOUP va prochainement mener un sondage afin de connaître les souhaits de construction des acteurs locaux. Par ailleurs, les programmes immobiliers actuels sont tous sensibilisés aux 3 piliers du développement durable que sont l'économie, le social et l'environnement. L'aspect social est omniprésent et par ce biais la notion de mixité sociale entraîne pour les développeurs l'élaboration de programme de construction intégrant un logement pour tous.

8. *Hormis la Tuile, le canton de Fribourg possède-t-il une structure à disposition des personnes dans le besoin, pour des séjours de moyenne durée (3 à 12 mois) ?*

Le service de l'action sociale a mis en place, via le catalogue des mesures d'insertion sociale, des mesures permettant de soutenir les personnes dans le besoin afin d'accéder et maintenir un logement adéquat. Ces mesures sont copilotées par la Tuile et par Equip'apparts, dont les prestations assurent le fonctionnement du dispositif d'aide au logement pour les personnes en situation de précarité.

25 janvier 2022