



Commune de Villars-sur-Glâne  
Administration communale

1752 Villars-sur-Glâne 1  
Case postale 176  
Chèques postaux 17-193-0  
[www.villars-sur-glâne.ch](http://www.villars-sur-glâne.ch)

Séance du Conseil général du 11 mars 2020

# RAPPORT DE LA COMMISSION DE POLITIQUE SOCIALE AU CONSEIL GENERAL

relatif à

## L'aide au logement – quel avenir ?

---

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux,

La Commission de politique sociale a l'avantage de soumettre à votre examen son rapport concernant l'aide au logement.

### 1. CONTEXTE ET MANDAT DU CONSEIL GÉNÉRAL

Depuis plus de 25 ans, la Commune de Villars-sur-Glâne offre une aide directe au logement. Celle-ci est une exception au sein des communes fribourgeoises, voire sur le plan suisse. Le règlement communal en la matière a été prorogé de législature en législature. En 2016, le Conseil communal demandait une prolongation du règlement de 2 ans, ceci afin d'étudier une modification de la solution en cours, en raison des éventuelles difficultés financières liées à la RIE III et de la fin des aides WEG.

En date du 12 décembre 2018, le Conseil communal présentait au Conseil général un message relatif à la modification du règlement communal sur l'aide directe au logement. Un premier message avait déjà été présenté le 4 octobre 2018, puis retiré pour être complété car il manquait l'analyse annoncée en 2016.



Lors de la séance du 12 décembre 2018, le Conseil général a accepté la prolongation du règlement jusqu'au 30 juin 2020 avec quelques modifications et des recommandations concernant son ordonnance d'application.

Le Conseil communal, n'ayant pas effectué d'analyse sur l'avenir de la mesure, son éventuelle suppression ou sa substitution par une autre politique, a proposé la mise en place d'un groupe de travail pour effectuer une telle évaluation. Il a demandé que ce mandat soit confié à la Commission de politique sociale. Aucun vote formel n'a été réalisé au sujet de cette proposition et de l'attribution du mandat à la Commission de politique sociale. En l'absence d'avis contraire de la part du Conseil général, la proposition est considérée comme valide et la Commission s'est saisie du mandat.

Entre janvier 2019 et janvier 2020, la Commission de politique sociale s'est réunie à huit reprises, tout d'abord pour examiner, à la demande de Mme Alizée Rey, Conseillère communale en charge de la santé, du social et des curatelles, l'ordonnance d'application du règlement sur l'aide directe au logement. Elle a ensuite approfondi l'analyse de la mesure existante, en sollicitant de l'information statistique de la part de l'administration communale. Pour étayer son analyse et l'élargir à des mesures alternatives, la Commission s'est informée aux sources pertinentes sur le plan fédéral et cantonal, et a procédé à divers échanges, avec :

- Mme Alizée Rey, Conseillère communale (deux fois),
- Mme Erika Schnyder, Syndique, en tant que Présidente de VISAL, coopérative communale en faveur du logement à loyer modéré,
- MM. Michel Cochard et François Grangier, membres du comité de VISAL,
- M. Pascal Krattinger, Chef du Service du logement de l'Etat de Fribourg,
- M. Eric Mullener, Directeur de La Tuile.

La Commission remercie toutes les personnes qui, sous une forme ou une autre, ont contribué à l'élaboration du présent rapport, et en particulier M. Emmanuel Roulin, secrétaire communal, pour son appui substantiel et administratif.

## **2. AIDE COMMUNALE AU LOGEMENT / SITUATION ACTUELLE**

Pour rappel, l'aide communale au logement (aide directe) est une allocation attribuée à des personnes présentant un revenu et une fortune imposables inférieurs à des limites modulées selon la situation familiale (famille, couple ou personne seule au bénéfice d'une rente AVS/AI). L'allocation s'élève à 10% du loyer net sans les charges ; elle est plafonnée selon une limite de loyer admis, échelonnée en fonction du nombre de pièces de l'appartement. Dans un examen ouvert des différentes mesures envisageables dans une politique du logement, il faudrait plutôt parler d'aide au loyer que d'aide au logement.

L'analyse se base sur les données des années 2018 et antérieures car celles de l'année 2019 n'étaient pas encore disponibles au moment de finaliser le présent rapport.

Sur la base des comptes 2018, il est constaté que l'aide au logement s'est élevée à Fr. 213'816.-, soit Fr. 112'368.- pour le 1<sup>er</sup> semestre et Fr 100'448.- pour le 2<sup>ème</sup> semestre. Les subventions sont versées semestriellement, en juin et en décembre.

A titre de comparaison, les dépenses portées aux comptes et budgets communaux les huit dernières années figurent ci-dessous. La part communale aux aides WEG (base légale : LCAP, loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements) constitue une dépense liée ; en fonction de la durée maximale de subventionnement et de la non-reconduction de cette mesure par la Confédération, cette dépense apparaît pour la dernière fois au budget 2020.

### Dépenses communales pour l'aide directe au logement et part communale aux WEG

Budgets	Aide directe	Part WEG
2020	220'000.-	34'710.-
2019	240'000.-	69'420.-
Comptes		
2019 (prov.) *	119'694.-	38'077.-
2018	213'816.-	61'444.-
2017	226'071.-	103'729.-
2016	234'575.-	124'777.-
2015	240'773.-	125'669.-
2014	228'498.-	121'472.-
2013	250'626.-	121'135.-

\* La diminution des charges pour l'année 2019 s'explique par le fait que le nouveau règlement ne couvrait pas les trois premiers mois de l'année. De plus, les charges des appartements ne sont plus prises en compte dans la subvention. Pour terminer, de nombreux bénéficiaires ont vu leurs revenus augmenter et ne sont donc plus au bénéfice de l'aide au logement.

Pour l'aide communale directe, on observe au fil des dernières années une légère réduction des dépenses, liée probablement à la détente sur le marché immobilier. La fin des aides WEG ne devrait pas générer de problèmes aigus, vu les faibles montants actuellement encore en jeu.

Sur les 185 demandes d'aide directe déposées en 2018, 122 ont été acceptées car elles répondaient aux exigences, et 63 refusées. Sur les 122 demandes acceptées, 78 concernaient des familles, 39 des familles monoparentales et 5 des rentiers AVS/AI. Pour comparaison, les demandes totales et acceptées les années précédentes s'élevaient à 220/149 en 2015, 248/147 en 2016 et 158/146 en 2017.

Les différents tableaux, ci-après, expliquent le détail des 122 bénéficiaires qui ont touché l'aide au logement en 2018.

### Prix du loyer sans charges

Loyer entre	Nombre	Pourcentage
Fr. 613.00 et 990.00	20	16%
Fr. 1'000.00 et 1'200.00	25	21%
Fr. 1'201.00 et 1'400.00	41	34%
Fr. 1'401.00 et 1'600.00	21	17%
Fr. 1'601.00 et 1'800.00	10	8%
Fr. 1'801.00 et 1'830.00	5	4%
	122	100%

### Localisation géographique

Quartiers	Nombre	Pourcentage
Villars-Vert	36	30%
Dailles	33	27%
Belvédère / Redoute	12	10%
Moncor	10	8%
Verger / Blés d'Or	7	6%
Cormanon	6	5%
Fontaine	4	3%
Platy	3	2%
Divers	11	9%
<b>Nbre de bénéficiaires</b>	122	100%

### Revenus imposables des bénéficiaires

Revenus entre	Nombre	Pourcentage
Fr. 00.00 et 2'000.00	7	6%
Fr. 2'001.00 et 10'000.00	10	8%
Fr. 10'001.00 et 20'000.00	22	18%
Fr. 20'001.00 et 30'000.00	33	27%
Fr. 30'001.00 et 40'000.00	37	30%
Fr. 40'001.00 et 45'000.00	13	11%
<b>Nbre de bénéficiaires</b>	122	100%

### Fortune imposable des bénéficiaires (limite de Fr. 144'00.00)

Fortune entre	Nombre	Pourcentage
Fr. 00.00 et 00.00	66	54%
Fr. 01.00 et 5'000.00	24	19%
Fr. 5'001.00 et 10'000.00	6	5%
Fr. 10'001.00 et 20'000.00	10	8%
Fr. 20'001.00 et 30'000.00	5	4%
Fr. 30'001.00 et 40'000.00	2	2%
Fr. 40'001.00 et 50'000.00	4	3%
Fr. 58'170.00	1	1%
Fr. 63'013.00	1	1%
Fr. 64'800.00	1	1%
Fr. 85'765.00	1	1%
Fr. 107'914.00	1	1%
<b>Nbre de bénéficiaires</b>	<b>122</b>	<b>100%</b>

### Comment les bénéficiaires ont-ils eu connaissance de l'aide au logement ?

	Nombre	Pourcentage
Service social	27	22%
Service des finances	5	4%
Autres (gérances, bouche à oreilles / internet)	90	74%
<b>Nbre de bénéficiaires</b>	<b>122</b>	<b>100%</b>

### Turn-over sur les 5 dernières années

	Nombre	Pourcentage
Depuis 2014 (5 ans) - sans interruption	60	49%
Depuis 2015 (4 ans) - sans interruption	13	11%
Depuis 2016 (3 ans) - sans interruption	10	8%
Depuis 2017 (2 ans) - sans interruption	27	22%
Depuis 2018	12	10%
<b>Nbre de bénéficiaires</b>	<b>122</b>	<b>100%</b>

On retiendra de ces données qu'il s'agit majoritairement de bénéficiaires de longue durée plutôt que ponctuels. Les critères d'attribution sont strictement respectés par l'administration communale. L'impact individuel de l'aide (130.- par mois dans la classe de loyer la plus représentée) n'est certainement pas négligeable vu les revenus disponibles chez les bénéficiaires ; cependant il est proche d'écarts courants sur le marché des loyers pour un même objet. Il est symptomatique que les bénéficiaires soient le plus souvent orientés par les

régies sur l'existence de cette aide. Les données à disposition ne permettent cependant pas une évaluation fondée des effets réels de la mesure et de l'impact de son éventuelle suppression.

### **3. COOPÉRATIVE VISAL – SITUATION ACTUELLE**

VISAL est une société coopérative (art. 828ss CO) de logement. Fondée par acte constitutif le 12 janvier 1998, elle a pour but l'acquisition, la construction, la location et la mise à disposition d'immeubles, de bâtiments ou d'appartements destinés principalement à l'habitation selon l'art. 2. En particulier, elle a pour mission de mettre à disposition des habitations à loyer modéré au sens de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Elle ne poursuit aucun but lucratif.

Toute personne qui en fait la demande peut être membre à condition de souscrire au moins une part sociale de Fr. 500.-. La Commune est membre de plein droit de la coopérative. Le conseil d'administration est composé de 6 membres, dont 3 représentent la Commune. Cette dernière est détentrice de la majorité des parts sociales, 1'000 parts de Fr. 500.-, soit Fr. 500'000.-. Tous les Conseillers communaux de l'époque ont souscrit au moins une part sociale de Fr. 500.-, ainsi que les principaux partis politiques représentés au Conseil général (PDC, PLR, PS). Le secrétariat et les finances de VISAL sont gérés par Mme Karine Rusterholz, cheffe du service des finances.

Actuellement le Comité est composé des personnes suivantes :

- Présidence (Commune) : Mme Erika Schnyder
- Membres représentant la Commune : Mme Alizée Rey et M. Olivier Carrel
- Autres membres : MM. Michel Cochard, François Grangier et Pascal Gantner.

La Commune a soutenu le développement de VISAL d'une part par la souscription de parts sociales, d'autre part par un prêt sans intérêt de CHF 693'000.-.

VISAL possède deux immeubles au chemin du Verger 34 et 36 et un appartement à Pré Henri 6, soit 17 appartements. La gestion des immeubles est assurée par la Régie de Fribourg qui a un mandat à cet effet. Tout logement vacant est publié dans la presse et sur Internet. Les candidats doivent déposer un dossier dans lequel figure notamment leur situation financière et familiale.

Le dossier est transmis par la Régie à Mme Rusterholz qui l'analyse et le soumet à la Présidente pour décision, avec proposition d'abattement du loyer. Les candidatures de personnes financièrement moins bonnes sont favorisées, en particulier s'il s'agit de familles monoparentales ou de « working poors ». La coopérative a des barèmes d'abattement. L'abattement maximal est de 15%. Le calcul des limites de revenus se fait selon la table du règlement sur l'aide au logement. Dans les cas particulièrement difficiles, des abattements supplémentaires sont pratiqués (2 locataires présentent actuellement cette situation). Cela est nouveau depuis 2011. La politique actuelle remplit les statuts, quitte à garder le logement un peu plus longtemps vacant en vue de trouver un locataire remplissant les critères.

Environ 50% des logements sont occupés par des familles qui bénéficient d'un abattement de loyer.

Des efforts considérables ont été consentis en vue d'optimiser le caractère social de la coopérative, notamment par un partenariat avec La Tuile, dans le cadre du projet de réinsertion sociale par le logement. Un appartement a été acquis à cette fin. A noter que VISAL ne pratique pas l'aide d'urgence, mais a mis à disposition permanente du Service social de la Commune un appartement pour le dépannage.

La question de l'achat d'un autre immeuble a été analysée en 2016, mais il a été constaté que VISAL n'avait pas les reins assez solides pour se lancer dans une nouvelle acquisition, notamment en raison de son endettement par rapport à la Commune. D'autre part, aucun immeuble de dimension acceptable n'était alors disponible sur le marché.

#### **4. INSTRUMENTS FÉDÉRAUX ET CANTONAUX DE POLITIQUE DU LOGEMENT**

Une politique en faveur du logement accessible à tous se fonde sur les constitutions fédérale et cantonale.

- Constitution fédérale, art. 41 : *<sup>1</sup>La Confédération et les cantons s'engagent en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que [...] (lettre e) toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables.*
- Constitution fédérale, article 108 : *<sup>1</sup> La Confédération encourage la construction de logements ainsi que l'acquisition d'appartements et de maisons familiales destinés à l'usage personnel de particuliers et les activités des maîtres d'ouvrage et des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique.*
- Cet article est concrétisé par la Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modéré du 21 mars 2003 (LOG).
- Constitution cantonale article 56 : *<sup>1</sup> L'Etat et les communes veillent à ce que toute personne puisse trouver un logement approprié à sa situation. <sup>2</sup> L'État encourage l'aide au logement, la construction de logements et l'accès à la propriété de son logement.*

L'action du Canton se concentre actuellement sur la gestion des aides fédérales, l'analyse de dossiers et les conseils aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Mise à part la participation cantonale aux aides WEG bientôt obsolètes, il n'y a pas d'aides matérielles complémentaires de la part du Canton.

La LOG a remplacé la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) pour les projets soumis à partir du 01.10.2003. Cette loi ne prévoit plus de subventions directes pour l'abaissement de loyers dans un parc d'immeubles agréé. La LOG cible son aide sur des formules de financement avantageux pour des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP), principalement des coopératives et fondations d'habitation. Les

aides peuvent aussi être accordées à des sociétés qui se donnent pour objectif la fourniture de logements bon marché et renoncent à un but lucratif.

Les aides prévues par la LOG visent à développer le parc immobilier des MOUP afin de diminuer le loyer d'environ 15 à 20% par rapport au marché libre. Elles sont constituées de :

- Contributions au fonds de roulement et au fonds de solidarité gérés par la Coopérative d'habitation suisse (WBG) et WOHNEN Schweiz → permet de réduire l'exigence de fonds propres avec des apports sans intérêt ni amortissement pendant 3 ans puis des conditions d'intérêt préférentielles ;
- Emprunts cautionnés par la Confédération (donc à conditions préférentielles) à la Centrale d'émission pour la construction de logements CCL ;
- Cautionnements de la Société coopérative de cautionnement hypothécaire CCH.

Le plan de financement d'un objet prévoit en général un montage de plusieurs de ces instruments et peut être complété par des aides communales sous forme de mise à disposition de terrains ou d'appuis financiers (cf. chapitre 5.2).

En Suisse, il y a plus de 1500 coopératives de logement avec comme principe un loyer à prix coûtant et sans spéculation.

Les critères de l'Office fédéral du logement pour être reconnu maître d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) et ainsi pouvoir bénéficier d'une aide sont :

- Poursuivre le but de couvrir durablement les besoins en logements à des conditions financières supportables.
- Limiter les dividendes.
- Exclure le versement de tantièmes.
- Etablir un rapport d'activité annuel / Obligation de révision.
- Changement de statuts soumis à l'OFL.
- En cas de liquidation, le patrimoine restant est affecté au but initial.
- Adhérer à la charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Un MOUP peut faire une demande de prêt pour la réalisation d'un projet. L'Office fédéral du logement réalisera un examen technique de l'immeuble et du projet. En cas d'acceptation, il sera possible d'obtenir des aides à la construction ainsi qu'à la consolidation du projet. A titre d'exemple, pour compléter les fonds propres nécessaires, un prêt de Fr. 15'000.- à Fr. 50'000.- par appartement peut être accordé à un taux de 1% et, pour les nouvelles coopératives, le fonds de solidarité permet un prêt supplémentaire de Fr. 10'000.- à Fr. 20'000.- par appartement à un taux de 1%.

Après la construction, la CCL (Centrale d'émission pour la construction de logements) peut faire un prêt à un taux de 0.466 % à 18 ans (conditions mai 2019), afin de réduire l'hypothèque bancaire.

### **Evolution dans le canton de Fribourg**

La part du marché locatif de type coopératif est plus faible qu'en moyenne suisse à Fribourg et dans toute la Suisse romande. Contrairement au subventionnement selon la LCAP, le recours aux instruments de la LOG n'atteint pas la part que Fribourg pourrait légitimement revendiquer. Plusieurs projets intéressants ont cependant bénéficié des aides LOG (cf. documentation du SLog). Le développement de MOUP est souvent lié au fait qu'ils possèdent des immeubles anciens, ayant bénéficié d'augmentation de valeur au fil du temps, donc de marges hypothécaires pour financer d'autres immeubles. Le SLog encourage et appuie par ses analyses technique et financière la gestation de nouveaux projets et l'utilisation des moyens fédéraux disponibles.

L'association FRIMOUP, regroupant une quinzaine de coopératives et de fondations d'habitation, a été constituée le 5 novembre 2019. Elle vise à mieux coordonner les démarches des MOUP du canton de Fribourg, dégager des synergies et les représenter dans les grands projets d'habitation et d'urbanisme. Elle bénéficie du soutien du SLog.

### **Autres mesures de politique du logement**

En dehors de l'aide au loyer ou des aides directes et indirectes au financement de logements à loyer modéré, il existe d'autres mesures envisageables au niveau d'une commune pour favoriser la mise à disposition de logements à prix avantageux. Il s'agit d'une part de mesures d'orientation, principalement au niveau des règles d'aménagement et d'urbanisme, voire d'une politique foncière active, et d'autre part d'une offre d'accompagnement et de conseil pour les locataires et de négociation avec les acteurs privés.

La Commission a analysé un certain nombre de mesures de ce type (cf. chapitre 5). Elle se réfère à l'excellente documentation de l'Office fédéral du logement citée en annexe.

### **Nécessité d'agir**

Les analyses démographiques et du marché réalisées tant par la Confédération que le Canton et des organismes privés concordent sur les tendances suivantes :

- L'offre de logements croît plus rapidement que la demande, tendance qui devrait perdurer vu la situation sur les marchés financiers et conduire à une stagnation des loyers, voire à leur réduction.
- L'offre abondante de nouveaux logements ne conduit pas automatiquement à une disponibilité suffisante de logements accessibles aux familles à faible revenu.
- L'évolution démographique et la volonté de prolonger autant que se peut leur autonomie met en évidence un besoin croissant en logements adaptés pour les seniors.

La Commune de Villars-sur-Glâne présente un parc immobilier de qualité à loyers en moyenne élevés, vu le prix des terrains. Une politique communale du logement se justifie pour offrir des opportunités pour les familles à bas revenu et pour les personnes âgées. Dans un contexte qui dépasse largement le seul territoire communal, des réflexions coordonnées au niveau de l'agglomération ou du district seraient également bienvenues.

## 5. OPTIONS ANALYSÉES PAR LA COMMISSION DE POLITIQUE SOCIALE

Dans ce chapitre sont présentées de manière succincte les différentes options approfondies par la Commission. Pour chacune d'elles, il a été procédé à une analyse SWOT et la Commission en a dégagé une appréciation préliminaire. Les recommandations de la Commission, résultant de la vue d'ensemble, sont reprises au chapitre 6.

### 5.1 Prolongation ou suppression de l'aide communale au loyer

L'analyse SWOT porte sur le maintien de l'aide communale au loyer. Les éléments sont simplement à inverser pour l'analyse de la suppression de cette aide.

	Positif	Négatif
Mesure	Forces	Faiblesses
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caractère social : peut permettre d'éviter le passage à l'aide sociale.</li> <li>• Réactivité : adaptation à la situation momentanée des bénéficiaires</li> <li>• Permet d'éviter des déménagements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effet arrosoir et sans retour sur investissement</li> <li>• Effet de dépendance chez les bénéficiaires</li> <li>• Favorise des loyers peut-être trop élevés (argument de vente des régies)</li> <li>• Eventuel tourisme à l'aide</li> </ul>

	Opportunités	Menaces
Contexte		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pression sur les finances communales</li> <li>• Soutien chancelant du Conseil général</li> <li>• Logements vacants à la hausse</li> </ul>

Comme alternative à une suppression de l'aide au loyer au terme de la base légale actuelle, soit au 30.06.2020, la commission a examiné un phasing-out. Il s'agirait de proroger la mesure pour 2 à 4 ans en faveur des seuls bénéficiaires actuels. La mesure ne serait plus accordée à de nouveaux bénéficiaires. De plus, une dégressivité de l'aide pourrait être envisagée pendant la période de transition. Sur les points principaux, les avantages/désavantages et menaces/opportunités sont les mêmes que pour la suppression de l'aide au loyer. Mais un phasing-out permettrait aux bénéficiaires de se préparer à la suppression de l'aide et,

politiquement, de mettre en œuvre une nouvelle politique communale du logement, dont les effets ne peuvent pas être immédiats.

***Appréciation de la Commission :***

A l'unanimité, la Commission soutient le principe de la suppression de l'aide communale au loyer. Cette suppression est cependant conditionnée à la mise en place de mesures de remplacement. Un phasing-out rallie l'ensemble de la Commission.

**Options pour le phasing-out**

La suppression par étapes de l'aide actuelle au logement peut être organisée de différentes manières. La Commission propose de fermer le cercle des bénéficiaires aux seuls bénéficiaires reconnus le 30.06.2020, terme du règlement actuel. Elle a analysé plusieurs options, en variant la durée de la période de transition entre 6 mois et 4 ans et en appliquant ou non un taux d'aide dégressif. Une période de phasing-out courte et une dégressivité donneraient un signe clair du changement de politique décidé et inciteraient la Commune et VISAL à mettre rapidement sur pied de nouvelles mesures. Les bénéficiaires seraient confrontés à la suppression de la subvention à échéance rapprochée. A l'inverse, une période de transition longue et l'absence de dégressivité amortiraient les effets sur les bénéficiaires.

***Appréciation de la Commission :***

Après pesée des avantages et désavantages des différentes options, la Commission propose à l'unanimité une période de transition de deux ans, avec terme définitif de l'aide au 30.06.2022, et un taux d'aide dégressif. Jusqu'au 30.06.2021, la prise en charge de 10% du loyer serait maintenue et du 01.07.2021 au 30.06.2022, l'aide ne se monterait plus qu'à 5% du loyer.

**5.2 Augmentation du parc immobilier coopératif**

Une nouvelle dynamique pour VISAL permettrait de répondre à de nouveaux besoins et notamment d'offrir une alternative aux bénéficiaires actuels de l'aide au loyer qui le souhaiteraient. A moyen terme, l'offre de VISAL pourrait aussi se diversifier, en particulier en faveur des personnes âgées dont les besoins en logements adaptés et intégrés vont fortement augmenter ces prochaines décennies. L'augmentation du parc immobilier coopératif peut passer par l'acquisition ponctuelle d'appartements sur plusieurs sites (favorable à la mixité sociale), l'acquisition d'un objet existant plus important et/ou le lancement d'un nouveau projet.

Les mesures concrètes envisagées pour contribuer à l'augmentation du parc immobilier de VISAL sont les suivantes :

- Recours au financement avantageux par les mesures de la LOG
- Réduction ou abandon de la créance actuelle de la Commune en faveur de VISAL

- Injection de fonds propres ou nouveaux prêts sans intérêt de la Commune
- Cession gratuite d'un terrain par DDP (droit de superficie)

On peut relever que ces mesures – à part l'abandon de créance - pourraient en principe aussi bénéficier à d'autres MOUP (maîtres d'ouvrage d'utilité publique), si des initiatives dans ce sens voient le jour. On pense par exemple à une coopérative cherchant à développer spécifiquement le logement pour les personnes âgées.

	Positif	Négatif
<b>Mesure</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structure existante fonctionnelle, peut être activée rapidement pour des objectifs supplémentaires</li> <li>• Plus valorisant pour les bénéficiaires de payer un loyer correct que de toucher un subside</li> <li>• Potentiel d'autofinancement des loyers « sociaux », selon la mixité avec des loyers « du marché » et le financement avantageux des investissements</li> <li>• Caractère d'investissement durable des mesures</li> <li>• Flexibilité dans le choix des mesures et le timing du soutien communal</li> <li>• Réactivité selon les besoins et la situation du marché</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une certaine inertie : pas forcément de logement vacant en cas de besoin urgent</li> </ul>
<b>Contexte</b>	<b>Opportunités</b>	<b>Menaces</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financement avantageux avec recours aux mesures fédérales (LOG)</li> <li>• Appui cantonal, notamment pour élaborer les plans de financement et soutenir les demandes à l'OFL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peu d'opportunités pour acheter des objets existants à Villars-sur-Glâne</li> </ul>

Selon les indications des membres du comité de VISAL consultés, le potentiel de développement de la coopérative est actuellement limité par le niveau des fonds propres et la dette envers la Commune, même si le cash-flow est régulièrement positif. L'abandon de créance, la conversion pour tout ou partie de l'aide au loyer et de la participation communale aux aides WEG en aide à VISAL, voire la cession d'un terrain par droit de superficie gratuit permettraient une relance importante des investissements.

La Commission a aussi discuté l'option de l'investissement direct de la Commune dans la construction ou l'achat de logements à caractère social ou destinés aux personnes âgées, à l'exemple de la commune de Marly. Cela impliquerait un engagement financier et administratif plus important de la part de la Commune que le soutien à VISAL ou à un autre MOUP et ne

remplirait pas forcément les objectifs de mixité en cas de construction dédiée sur un terrain communal. Ce n'est pas une option à exclure définitivement, mais pour une efficacité à une échéance raisonnable, le soutien à VISAL semble préférable.

### ***Appréciation de la Commission :***

La Commission soutient à l'unanimité une politique de renforcement du parc immobilier coopératif, en priorité celui de VISAL, sans se prononcer définitivement sur chacune des mesures concrètes d'incitation. Elle indique toutefois ses priorités dans la conclusion du présent rapport.

Le recours aux nouvelles aides fédérales de la LOG, d'ailleurs vivement encouragé par le Service cantonal du logement, rallie l'unanimité, notamment parce qu'il est sans incidence sur le ménage financier communal. Pour une partie des membres de la Commission, l'injection de fonds propres pourrait se décider en fonction des résultats annuels des comptes communaux, plutôt que d'être inscrite systématiquement au budget.

La Commission souhaite qu'une mixité des locataires puisse permettre à VISAL, à terme, de financer tout ou partie de la réduction des loyers accordée aux locataires remplissant les critères sociaux. Elle n'a cependant pas disposé d'informations financières précises pour analyser si cette option est réaliste et dans quel délai.

VISAL a l'avantage d'exister et d'être active aujourd'hui, donc de pouvoir élargir rapidement l'offre de logements sociaux, notamment avec l'achat d'objets existants. La Commission est d'avis que les mesures de la LOG comme les incitatifs communaux pourraient bénéficier également à d'autres MOUP, si des initiatives voyaient le jour dans ce sens.

### **5.3 Mesures d'orientation liées à l'aménagement**

Vu l'absence de base légale cantonale, les communes fribourgeoises ne peuvent pas imposer la construction de logements à caractère social par des dispositions d'aménagement (PAL, règlement d'urbanisme, PAD, etc.). Mais des mesures en vigueur ailleurs peuvent être mises en œuvre chez nous au travers de conventions avec les propriétaires et les promoteurs, en particulier en cas de mise en zone à bâtir ou de modifications d'affectation ou d'indice.

Les mesures envisageables à ce titre sont, par exemple, des quotas de logements à loyer modéré, ou un bonus d'utilisation à titre incitatif (indice plus élevé, par exemple). Sur un mode plus interventionniste, certaines communes assortissent l'obligation de construire des logements à caractère social d'un droit d'emption communal : en cas de non-réalisation de ces logements, la Commune peut racheter une partie des terrains à un prix fixé d'avance.

	Positif	Négatif
Mesure	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de coûts directs pour la commune</li> <li>• Incitatif à la mixité sociale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effets à long terme seulement</li> </ul>
Contexte	<b>Opportunités</b>	<b>Menaces</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potentiel existant à Villars-sur-Glâne, par exemple futur quartier du Croset, secteurs des Martinets, des Daillettes et autres</li> <li>• A intégrer à une vision d'avenir du développement de la commune</li> </ul>	

### **Appréciation de la Commission :**

La Commission est d'avis que même si ce type de mesures ne peut pas apporter de solution rapide dans le cadre d'une nouvelle politique communale du logement, les autorités communales doivent y être sensibles en vue de saisir des opportunités. Il y a encore plusieurs quartiers qui se développeront à Villars-sur-Glâne à l'avenir et de probables négociations avec les promoteurs et le Canton pour résoudre des questions spécifiques d'aménagement. Des conventions avec les promoteurs pourraient contribuer à assurer une certaine mixité sociale, voire à répondre aux besoins des personnes âgées. Il s'agit d'analyser chaque situation pour elle-même et de trouver les arrangements adéquats ; la Commission ne privilégie pas, à ce stade, une mesure spécifique par rapport à d'autres.

## **5.4 Conseil au logement**

La Commune de Villars-sur-Glâne dispose d'une vue d'ensemble des logements vacants. Elle n'est cependant pas à même de conseiller voire de guider les personnes à la recherche d'un appartement adapté à leurs besoins et à leur capacité financière. Dans d'autres régions, des collectivités publiques dispensent de tels conseils ou mandatent une institution pour le faire.

Une prestation communale dans ce domaine devrait être clairement délimitée, pour éviter le mélange des rôles. La défense des locataires n'est pas une tâche communale. La Commune doit rester un partenaire neutre et crédible pour tous les acteurs du marché, propriétaires, régies et locataires. Le service devrait donc se concentrer uniquement sur le conseil à la recherche d'un logement.

	Positif	Négatif
Mesure	Forces	Faiblesses
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aide directe pour les concernés, sans effet d'aumône</li> <li>• Effet durable, si les concernés se débrouillent mieux pour ces questions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besoin de compétences et de disponibilités pour organiser un tel service</li> <li>• Organisation compliquée vu une sollicitation probablement irrégulière</li> <li>• La commune ne constitue pas forcément la bonne échelle</li> </ul>
Contexte	Opportunités	Menaces
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilité de mandater un organisme compétent</li> </ul>	

### ***Appréciation de la Commission :***

Le souhait que les personnes concernées puissent trouver un conseil compétent et désintéressé est partagé par l'ensemble de la Commission. Cette dernière souligne qu'un tel service serait d'autant plus apprécié en cas de désengagement de la Commune dans l'aide au loyer et en l'attente des effets d'une nouvelle politique du logement social. Par contre, les avis divergent pour savoir s'il s'agit d'une tâche communale ou non. Plusieurs membres de la Commission estiment qu'un tel service serait à organiser au niveau de l'agglomération ou du district, à la fois pour des raisons de compétence et d'efficacité, et parce que le rayon de recherche d'un logement adéquat et abordable ne devrait pas se limiter au territoire d'une seule commune. D'autres membres sont d'avis qu'il pourrait s'agir d'une extension des tâches du service social communal.

## **6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

L'aide directe au logement telle que pratiquée depuis plus de 25 ans par Villars-sur-Glâne, même si son effet à court terme est bienvenu pour les bénéficiaires, voit son soutien largement érodé :

- La reconduction répétée d'une mesure initialement à caractère transitoire est mal comprise ;
- L'effet de la mesure est incertain, notamment à savoir si elle ne constitue pas une excuse pour les propriétaires et les régies à ne pas adapter les loyers à la demande ;
- Le caractère arrosoir de la mesure et l'absence de retour durable de l'engagement financier communal sont perçus comme très négatifs.

La Commission de politique sociale se prononce dès lors pour la suppression de l'aide au logement, à un terme et à des conditions précisées ci-après. Ce faisant, elle est d'avis qu'une nouvelle politique communale du logement est nécessaire, parce que l'accès à un logement

abordable pour des familles à revenu modeste et le logement adapté pour les seniors constituent des problématiques qui ne vont pas disparaître par coup de baguette magique.

Dans le respect de l'impact pour les bénéficiaires actuels et pour permettre la mise en œuvre d'une politique alternative, la Commission propose qu'un règlement transitoire, applicable dès le 01.07.2020, fixe le terme définitif de la mesure actuelle au 30.06.2022, ferme le cercle des ayant-droits aux bénéficiaires reconnus en date du 20.06.2020 et abaisse le taux de l'aide à 5% du loyer admis dès le 01.07.2021.

La Commission propose que la Commune encourage le développement du logement coopératif à loyer modéré ainsi que la création de logements adaptés aux seniors par différentes mesures, dans l'ordre des priorités suivantes :

1. Abandon de la créance de la Commune de CHF 693'000.- en faveur de VISAL ;
2. Sensibilisation de VISAL à la disponibilité des aides fédérales selon la LOG ;
3. Conversion pour tout ou partie du budget actuel de l'aide au logement en apport de fonds propres à VISAL ou à d'autres MOUP ;
4. Cession d'un terrain communal en droit de superficie gratuit ;
5. Mesures d'aménagement et d'urbanisme lors du développement de nouveaux quartiers, changements d'affectation ou d'indices.

Les mesures doivent bénéficier en priorité à VISAL, vu son expérience et sa capacité à agir rapidement. Si d'autres MOUP devaient voir le jour, ils seraient à traiter sur pied d'égalité.

La concrétisation de la politique communale appelle de VISAL (et d'éventuels autres MOUP) :

- L'acquisition de quelques appartements existants, qui pourraient être mis rapidement à disposition de bénéficiaires de l'aide au loyer actuelle tout en favorisant une saine mixité sociale ;
- Le développement de projets de plus grande envergure, pour anticiper les besoins à moyen terme, en particulier pour le logement de seniors. Des partenariats avec des acteurs privés devraient être envisagés, là aussi pour assurer une bonne mixité.

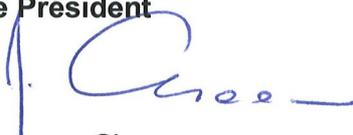
En particulier, la Commission est d'avis qu'un abandon de créance en faveur de VISAL ne doit pas servir à une seule amélioration du bilan de la coopérative, mais déboucher sur de nouvelles acquisitions et de nouveaux projets.

Enfin, la Commission recommande une politique de conseil et d'accompagnement des personnes concernées, ciblée sur la période de transition. Pour un conseil au logement permanent, elle est d'avis que des solutions devraient être trouvées à un échelon plus élevé (agglomération ou district).

## Rapport approuvé en séance de la Commission de politique sociale le 16 janvier 2020

### AU NOM DE LA COMMISSION DE POLITIQUE SOCIALE

Le Président



Jacques Chavaz

Le Secrétaire



Emmanuel Roulin

### RÉFÉRENCES UTILES

- Conseil communal de Villars-sur-Glâne : Message au Conseil général du 12 décembre 2018 relatif à la modification du règlement communal sur l'aide directe au logement
- Service du logement SLog : Situation actuelle en matière de logement et d'aide au logement (Présentation à l'attention des membres du comité de l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF), 29.10.2015)
- Service du logement SLog : Proposition en matière d'aide au logement ; qu'est-ce qu'une coopérative d'habitation ? (Présentation à la Commission de politique sociale de Villars-sur-Glâne, 05.09.2019)
- Office fédéral du logement OFL : Logement à prix avantageux, un kit d'options à la disposition des villes et des communes ; juin 2014
- Office fédéral des affaires sociales et OFAS Office fédéral du logement OFL : Offre d'aide au logement pour les ménages vulnérables, guide pour les cantons, les villes et les communes, février 2018
- Coopérative WOHNEN Schweiz : L'habitat d'utilité publique en Suisse, un atout pour la société tout entière