
Propriété du logement d'utilité publique

Version abrégée

IWSB / HSLU / swisslegal



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Office fédéral du logement OFL

Impressum

Editeur

Office fédéral du logement OFL
Hallwylstrasse 4, 3003 Berne
Tel. +41 58 480 91 11
info@bwo.admin.ch, www.bwo.admin.ch

Téléchargement

<http://www.ofl.admin.ch>

Groupe d'accompagnement

Martin Tschirren, OFL
Felix Walder, OFL
Marie Glaser, OFL
ChristophENZler, OFL
Doris Sfar, OFL
Urs Hauser, coopératives d'habitation Suisse
Adrian Achermann, LOGEMENT-SUISSE
Anja Risch, OFJ

Auteurs

IWSB – Institut für Wirtschaftsstudien Basel
Gilgenbergerstrasse 21
4053 Basel

HSLU – Hochschule Luzern, Institut für Betriebs- und Regionalökonomie
Zentralstrasse 9
6002 Luzern

SwissLegal Dürr + Partner
Centralbahnstrasse 7
4010 Basel

Nils Braun-Dubler, IWSB
Markus Gmünder, Hochschule Luzern
Vera Frei, IWSB
Florian Roth, IWSB
David Dürr, SwissLegal
Vera Föhn, Avocate

Mode de citation

Braun-Dubler, N., Gmünder, M., Frei, V., Roth, F., Dürr, D., Föhn, V. (2024). *Propriété du logement d'utilité publique. Version abrégée*. Office fédéral du logement, Berne.

Notes

Cette version abrégée et le résumé sont disponibles en allemand, en français et en italien. Le rapport complet est disponible en allemand.

La personne de contact pour les questions relatives au rapport est Markus Gmünder, Hochschule Luzern.

Le rapport expose la vision des auteurs, qui ne correspond pas nécessairement à celle du mandant.

Image de couverture

© DDPS

CONTENU

RÉSUMÉ	2
1 MESURES D'ENCOURAGEMENT POSSIBLES	8
1.1 Aspects à encourager	8
1.2 Confédération.....	9
1.2.1 Aide à la construction d'objets.....	9
1.2.2 Aide aux organismes d'utilité publique	10
1.3 Cantons et communes.....	11
1.3.1 Aide à la construction d'objets.....	11
1.3.2 Aide aux organismes d'utilité publique	12
2 CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	14

RÉSUMÉ

En Suisse, le prix d'acquisition des logements a considérablement augmenté au cours des dernières années, si bien que la proportion de ménages (et parmi eux notamment les jeunes familles) qui peuvent devenir propriétaires diminue constamment. Dans ce contexte de hausse des prix et en considération du mandat d'encouragement à la propriété du logement confié à la Confédération, la présente étude explore les **alternatives possibles à la propriété du logement classique, moins onéreuses** et par conséquent accessibles aux jeunes familles.

À l'heure actuelle, la propriété du logement d'utilité publique existe peu en Suisse et demeure peu connue faute d'expérience en la matière. De plus, ce concept peut à première vue paraître paradoxal. Pour maintenir la **modération du prix**, aspect essentiel de la présente étude, et garantir le caractère d'utilité publique, il est nécessaire de rogner sur certaines caractéristiques de la propriété du logement.

15 critères définissent la **propriété du logement d'utilité publique**. Ils découlent des objectifs du Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes, des principes pour l'habitat d'utilité publique et de la Charte des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

I. **Prix initial modéré** : il existe quatre possibilités de proposer des logements en dessous du prix du marché lors de la première vente sans subventions de l'État :

1. **limiter les droits de disposition**, par exemple en ne vendant pas le bien-fonds, mais en le grevant d'un droit de superficie ;
2. **limiter la durée d'acquisition** et adapter la valeur d'achat (actualisée) à la durée d'utilisation du logement plutôt que de demander la valeur totale ;
3. **limiter la surface à vendre** en n'en vendant qu'une partie, tandis que le reste demeure en location (notamment sous forme d'habitat collectif) ;
4. **prévoir des subventions croisées** en proposant certains logements au prix du marché (ou presque) et en utilisant les bénéfices ainsi générés pour réduire le prix d'autres logements.

II. **Prix modéré à long terme** : pour que personne ne puisse réaliser de plus-value en revendant ces logements dont le prix était initialement modéré, il faut qu'une organisation ou une corporation (coopérative, fondation, etc.) dispose d'un droit de préemption et qu'elle puisse et veuille mobiliser les moyens financiers nécessaires pour pouvoir l'exercer. Il y a deux possibilités :

5. **droit de préemption** fondé sur les **structures d'un contrat de droit de superficie** ;
6. **droit de préemption** fondé sur des **structures de propriété par étages**.

L'organisation doit de plus avoir la volonté et la capacité d'exercer son droit de préemption.

7. Elle doit pouvoir assurer le financement à court terme et, de surcroît, ses organes doivent avoir un intérêt intrinsèque à préserver et à **imposer un prix modéré**.

III. **Cohérence avec la thématique de l'utilité publique au sens large et avec les objectifs en matière de politique du logement** :

8. Il y a **mixité sociale** lorsque la propriété du logement est accessible à de vastes pans de la population (en particulier aux personnes âgées, aux familles, aux personnes souffrant d'un handicap physique ou psychique, aux migrants, etc.).

9. Un **environnement sûr** peut être garanti grâce à des mesures architectoniques, à un bon éclairage, à des voies d'accès dépourvues d'obstacles ou encore grâce à une architecture favorisant la communication et, par là même, le sentiment de sécurité.
10. Le critère de l'**emplacement** cible l'offre d'activités communautaires dans le but d'assurer une densification fonctionnelle (augmentation de la mixité des usages).
11. Il importe de ménager des **possibilités de participation et de co-conception** aux habitants, par exemple en rapport avec les espaces communs ou le modèle d'organisation.
12. La question de l'**absence d'obstacles** concerne les logements, mais aussi les accès aux espaces communs.
13. L'**utilisation efficace des ressources** vise la consommation d'énergie, mais aussi la densité d'occupation des logements, c'est-à-dire la consommation d'énergie et de surface par personne. L'efficacité est généralement supérieure en cas d'utilisation commune.
14. La diminution de la surface par habitant peut être obtenue par **densification**, c'est-à-dire par développement de l'urbanisation vers l'intérieur ou par un indice élevé d'utilisation du sol.
15. Le recours à des **matériaux durables et résistants** et le respect de critères sociaux lors des travaux de construction et de transformation permettent d'assurer une qualité de vie et d'habitat élevée dans les espaces extérieurs comme intérieurs.

La présente étude analyse des modèles et projets sur la base des critères susmentionnés, dans une perspective à la fois économique et juridique. Sur le plan méthodologique, elle s'appuie sur des recherches dans la littérature et des exemples en Suisse et à l'étranger, sur des entretiens menés avec des spécialistes ou dans le cadre de groupes de discussion et adossés à un questionnaire standardisé et sur les connaissances des auteurs quant aux spécificités de la propriété du logement d'utilité publique.

FORMES DE PROPRIÉTÉ DU LOGEMENT D'UTILITÉ PUBLIQUE

Cinq formes ou modèles différents de propriété du logement ont pu être identifiés et évalués en Suisse et à l'étranger.

(1) **Propriété flexible du logement** : Il s'agit d'un modèle développé par la Fédération des coopératives de construction LOGEMENT SUISSE. Une coopérative fait construire des logements en propriété par étages et les vend, hormis un logement au moins qu'elle loue, ce qui lui permet de rester copropriétaire et, idéalement, de convenir d'un droit de préemption, limité ou illimité, pour couvrir les risques en cas d'évolution des prix à la hausse ou à la baisse. Tous les autres copropriétaires doivent renoncer par contrat à exercer leur droit de préemption. Le contrat prescrit que les propriétaires d'étages doivent utiliser le logement eux-mêmes pour éviter la location, à l'exception de la location basée sur les coûts aux descendants. L'un dans l'autre, ce modèle permet de maintenir un prix modéré à long terme. Pour autant, le prix initial n'est pas forcément modéré, car la limitation des droits de disposition par la coopérative ne peut pas être convertie en valeur, si bien que le prix ne peut pas être réduit au-delà des coûts de revient.

(2) **Community Land Trust** : Ce modèle est proche de celui de la coopérative connu en Suisse. Il a cependant vu le jour dans des pays où la propriété du logement domine par rapport à la location. Il est aussi plus vaste, dans la mesure où il n'implique pas que les propriétaires et locataires, mais aussi des voisins qui ne sont pas affiliés à l'organisme foncier solidaire. Ce modèle garantit la modération des prix à long terme grâce à des contrats de droit de superficie dans lesquels figurent les droits de préemption légaux, les prix de revente prédéfinis et/ou les limitations de revenus des acheteurs et habitants. Le prix initial

modéré résulte exclusivement du fait que le sol est loué (droit de superficie) au lieu d'être acheté. Les objectifs de politique du logement ne sont pas forcément atteints, mais sont pris en compte du fait de l'inclusion du voisinage.

(3) **Propriété du logement limitée dans le temps** : Comme son nom l'indique, ce modèle permet d'abaisser le prix initial du fait que la propriété a une limite temporelle, à savoir 30 ans. L'acheteur acquiert 30 % du logement et restitue 1 % par an au vendeur jusqu'à ce que le logement soit à nouveau pleinement en possession de celui-ci. L'application de ce modèle dans un objectif d'utilité publique est certainement intéressante, surtout pour les jeunes familles, pour qui ce délai permet de couvrir la période où les enfants vivent dans le foyer ; de plus, les jeunes familles dépendent d'un prix initial considérablement réduit. Ce modèle, s'il leur est appliqué, permet en outre d'accroître la mobilité résidentielle et d'assurer un environnement sûr pendant la période où les enfants vivent à la maison.

La modération du prix à long terme est assurée par la formule de calcul et par le retour au vendeur, de même que par les cycles de rénovation synchronisés. Dans les exemples existants, les propriétaires se perçoivent toutefois plutôt comme locataires. De plus, la vente, soit la résolution du contrat avant terme n'est pas chose aisée. Les conditions de reprise du logement doivent être suffisamment favorables pour préserver l'attrait du modèle. Les possibilités de profit sont limitées, dans la mesure où le logement ne peut pratiquement plus qu'être mis en location pour une durée déterminée (à un prix réduit en conséquence) pour ne pas menacer les cycles de rénovation synchronisés.

(4) **Petite propriété du logement (Property Light Plus 1)** : le prix initial modéré découle, dans ce modèle, du fait que la propriété se limite au logement en tant que tel, par opposition au concept de la propriété par étages, dans lequel les propriétaires possèdent aussi (collectivement) les parties communes du bâtiment, dont ils doivent payer le prix. Ce modèle n'a pas été développé spécifiquement pour les bailleurs de logements d'utilité publique, mais ceux-ci pourraient posséder les parties communes et les louer à un prix basé sur les coûts. Il ne comporte aucun élément permettant de maintenir un prix modéré à long terme, ce pour quoi il doit être combiné à un droit de superficie ou à des structures de propriété par étages. Il ne présente pas d'autres avantages intrinsèques au regard des objectifs de politique du logement.

(5) **Cohousing** : Ce modèle issu des pays scandinaves et des États-Unis repose également sur une limitation de la propriété en termes de surface par la combinaison d'espaces privés et d'espaces communs. Chaque ménage dispose d'un logement privé où il peut se retirer, mais celui-ci est en général (nettement) plus petit qu'un logement normal, tandis que les espaces communs (plus grands) occupent l'essentiel de la surface. Le cadre fixé permet la réalisation d'objectifs de politique du logement tels que la mixité sociale et l'utilisation efficace des ressources. Le succès du modèle dans la pratique dépend toutefois de la taille des espaces communs et de l'homogénéité de la communauté, laquelle doit pouvoir s'accorder sur une vision commune de l'utilisation de ces espaces. L'adéquation du cohousing aux logements en propriété s'en trouve limitée : en cas de conflit, une expropriation ne peut être obtenue simplement, tandis qu'une résiliation du bail est possible en cas de location. Pour maintenir un prix modéré à long terme, on peut là aussi envisager le recours à un droit de superficie ou à des structures de propriété par étages (ou à une combinaison des deux).

EXEMPLES EN SUISSE

Les six projets mis en œuvre en Suisse, qui ont été analysés dans le cadre de la présente étude, ne constituent pas une réalisation optimale des modèles théoriques exposés. De plus, aucun de ces exemples n'assure réellement la modération du prix à long terme, essentiellement du fait des motifs qui ont conduit les organismes d'utilité publique concernés à proposer des logements en propriété. D'une part, il s'agit de financer d'autres projets ou d'acquérir du terrain constructible par ce biais. D'autre part, il s'agit de permettre la propriété du logement à un prix initialement modéré, avec de grandes surfaces dédiées aux espaces communs. Les **principales leçons à tirer** de ces **exemples** sont exposées ci-après.

- 1 Si l'**organisme d'utilité publique**, en plus de permettre la **propriété du logement**, **loue** des logements :
 - a) la mixité sociale est assurée de manière plus satisfaisante ;
 - b) des subventions croisées de logements en location par des logements en propriété sont possibles ;
 - c) le financement des rachats est facilité, car il y a plus de substance disponible (et que les entités concernées peuvent libérer davantage de temps pour préparer ces processus) ;
 - d) la réalisation des principes théoriques de modération du prix à long terme est plus susceptible d'être assurée.
- 2 Le **prix modéré initial** peut être obtenu grâce à des prix de construction bas résultant d'une standardisation poussée et de la priorité donnée aux espaces communs par rapport à la surface totale. En même temps, l'idée d'une vente d'une construction brute correspond bien à l'idée de la propriété du logement d'utilité publique, puisqu'elle donne plus de flexibilité aux acheteurs en termes de financement. Ils peuvent échelonner l'aménagement intérieur ou le réaliser eux-mêmes. C'est justement là l'un des motifs d'acquisition d'un logement : pouvoir concevoir soi-même son intérieur.
- 3 **Le retour au vendeur favorise la modération du prix à long terme.** Tant en matière de droit de superficie qu'en cas de propriété limitée dans le temps, la propriété revient à l'organisme responsable après une certaine durée. Si les conditions liées à l'indemnisation ne comportent pas d'éléments favorisant la hausse du prix, la revente (ou la prolongation du contrat) donne lieu à une réinitialisation du prix « en mode modéré », dans laquelle peuvent intervenir d'autres critères, notamment de revenu ou d'occupation.

Parmi les principaux **défis** relevés lors de l'analyse des exemples, il y a **premièrement** le **changement d'attitude des membres fondateurs**. Dans le cadre d'un projet, il en est résulté une modification des règles relatives au droit de préemption et l'abandon de l'objectif de modération du prix à long terme. **Deuxièmement**, la **prise de décisions** est rendue nettement plus **compliquée** lorsque propriétaires et locataires ont leur mot à dire. Soit la charge bureaucratique est élevée, soit l'influence des uns et des autres est inégale. **Troisièmement**, soit la **formule de fixation du prix** en cas de vente éventuelle est **très détaillée**, soit les changements en matière de propriété du logement doivent être autorisés par l'organisme responsable, car il doit être prêt à racheter le logement « en tout temps ».

ASPECTS JURIDIQUES

L'étude énumère les **principaux aspects juridiques** devant être pris en compte pour qu'un projet puisse **se qualifier** comme relevant de la **propriété du logement d'utilité publique**. Elle préconise le choix d'une fondation ou d'une coopérative en tant que forme juridique et revient sur les éléments centraux à partir des exemples de mise en œuvre (limitation des droits de disposition, limitation temporelle, limitation de

la surface). La question essentielle réside dans les modalités contractuelles de l'**exclusion de la réalisation de profits** fondée sur le droit de préemption.

RECOMMANDATIONS QUANT AUX POSSIBILITÉS D'ENCOURAGEMENT

Deux phases méritent une attention particulière en matière d'encouragement de la propriété du logement d'utilité publique : la phase de développement et la phase de rachat. La première est également centrale dans le cas des coopératives de construction classique, étant entendu que les instruments d'encouragement indirect dont dispose la Confédération, à savoir le cautionnement de prêts de la Centrale d'émission pour la construction de logements, l'arrière-cautionnement en cas de cautionnement par la Coopérative de cautionnement hypothécaire et l'octroi de prêts par le Fonds de roulement, pourraient également s'appliquer en matière de propriété du logement d'utilité publique.

Il serait envisageable, à titre de nouvel instrument, que la Confédération accorde **sans complications des prêts à court terme à un taux favorable pour permettre le rachat de logements**. Un tel instrument pourrait jouer un rôle majeur dans la mesure où les organismes responsables ont besoin de liquidités à brève échéance pour assurer la modération du prix à long terme lorsqu'ils font usage de leur droit de préemption (limité). De telles transactions présentent peu d'intérêt pour le marché ordinaire des capitaux, car le crédit est en règle générale remboursé dans les mois qui suivent. Le Fonds de roulement n'est actuellement pas prévu pour ce genre de cas, si bien qu'il faudrait examiner s'il pourrait accorder un prêt à taux favorable voire à taux nul aux organismes responsables pour la période qui se situe entre le rachat et la vente.

Il serait aussi possible que les organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique concluent des accords de prestations avec la Confédération concernant le financement (partiel) d'**offres de conseil** destinées aux maîtres d'ouvrage intéressés par la propriété de logements d'utilité publique. Ces prestations pourraient inclure les conseils juridiques (même si la présente étude couvre déjà une partie des questions qui peuvent se poser) et la mise sur pied d'une **plateforme de documentation** sur la propriété du logement d'utilité publique comprenant des modèles, des contrats-types et des règlements-types.

Les cantons ou les communes pourraient quant à eux céder des terrains de construction (grevés d'un droit de superficie) ou assurer un cautionnement direct (par opposition au cautionnement indirect de la Confédération). Ils pourraient également exempter les organismes d'utilité publique des **droits de mutation** lorsqu'ils doivent opérer un rachat. Enfin, ils pourraient **abaisser l'impôt foncier dont les organismes d'utilité publique doivent s'acquitter**, ce qui aiderait ces derniers à accumuler du capital pour leur permettre d'exercer leur droit de préemption (limité). Le mécanisme d'incitation serait le suivant : le capital accumulé pourrait être déduit de la valeur du bien-fonds pris en compte pour calculer l'impôt foncier.

PERSPECTIVES

Les exemples analysés montrent que les projets relèvent, outre les objectifs d'utilité publique, d'autres buts, notamment ceux d'accroître le niveau d'acceptation et la disposition à financer des projets. La fonction de placement que remplit la propriété du logement pour de très nombreux ménages joue aussi un rôle. Ceux-ci sont en général prêts à accepter un rendement plus faible pour assurer la réalisation d'un objectif supérieur, mais pas à renoncer à tout profit.

Pour l'heure, il n'y a en **Suisse aucun projet** dans lequel le principe de **propriété du logement d'utilité publique** a été **mis en œuvre sous une forme pure**. L'absence de bases conceptuelles peut expliquer cet état de fait. La présente étude fournit des outils permettant de combler les lacunes en esquisant **les critères et les conditions requises**. Il est aussi important, outre les aspects techniques et juridiques de la mise en œuvre, que les organismes responsables acceptent de respecter et d'imposer les règles pour que le prix des logements demeure accessible à terme.

Il y a peu de risques pour l'État à soutenir des **prêts-relais permettant de financer simplement l'exercice du droit de préemption** et à assurer de la sorte la modération du prix à long terme. Le financement n'est en effet requis qu'un court laps de temps et une revente rapide à des conditions favorables devrait presque toujours être possible. Une aide de l'État semble appropriée, dans la mesure où les banques seront peu intéressées par ce genre de prêts de courte durée octroyés dans des conditions encore relativement incertaines.

La mise en œuvre de projets de pure propriété du logement d'utilité publique est souhaitable et mérite d'être soutenue. La prudence s'impose néanmoins pour ce qui est du financement direct d'objets pour abaisser les coûts initiaux. Il est préférable d'accumuler de l'expérience à moyen et à long terme en matière de propriété du logement d'utilité publique avant de mettre en place des mesures d'encouragement de grande ampleur.

1 MESURES D'ENCOURAGEMENT POSSIBLES

L'aide au logement relève de tous les échelons institutionnels. Elle est inscrite d'une part dans la loi fédérale du 21 mars 2003 sur le logement, fondée sur l'art. 108 de la Constitution. Cet article dispose que 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. L'aide au logement est aussi une tâche des cantons et des communes qui figure dans les lois cantonales et communales. Il faut souligner à cet égard que les cantons et les communes ou villes sont plus ou moins engagés dans l'aide au logement ; les plus actifs sont ceux où le marché du logement est particulièrement tendu.

Au titre des modalités et des formes d'encouragement de la propriété du logement d'utilité publique se posent les questions suivantes : qui doit apporter son soutien et que faut-il soutenir ? Faut-il soutenir des projets et des objets concrets d'organismes d'utilité publique ? Faut-il soutenir l'offre, c'est-à-dire les organismes eux-mêmes ? Ou faut-il soutenir les personnes qui souhaitent acheter des logements d'utilité publique ? Il est possible d'identifier trois catégories d'aide :

- 1 l'aide à la construction d'objets ;
- 2 l'aide aux organismes d'utilité publique, par exemple pour assurer le développement de l'offre ;
- 3 l'aide aux personnes intéressées par l'acquisition d'un logement de ce type.

Les modalités et les formes d'encouragement dépendent aussi des objectifs attachés à la propriété du logement d'utilité publique. La présente étude est centrée sur l'objectif de *modération du prix à long terme*. Les instruments d'encouragement des pouvoirs publics viseraient donc à assurer un *prix initial modéré*, mais aussi un *prix accessible à long terme*. La troisième catégorie d'aide, celle destinée aux personnes intéressées par l'acquisition d'un logement, est abandonnée d'emblée, car elle viserait à permettre aux ménages susceptibles d'être soutenus, grâce à l'abaissement (initial) des conditions relatives aux fonds propres, par exemple, d'intervenir sur le marché (privé) de l'acquisition de logements comme des acteurs réguliers. Or, cela n'exclurait pas qu'ils s'enrichissent personnellement à longue échéance. Le logement acquis sur le marché ordinaire pourrait ultérieurement être revendu au prix du marché, ce qui mettrait à mal l'objectif de modération du prix à long terme. Pour éviter cet écueil, une option serait de limiter ce soutien aux situations où une fondation ou une coopérative pourrait exercer le droit de préemption. L'aide aux personnes serait alors fonction des objets considérés. Mais il faudrait tout d'abord qu'une offre d'objets de cette nature voie le jour.

Les réflexions qui suivent portent dès lors essentiellement sur les deux premières catégories d'aide (aide à la construction d'objets et aide aux organismes d'utilité publique). Les instruments d'encouragement sont classés selon les échelons institutionnels : Confédération d'une part, cantons et communes d'autre part.

1.1 ASPECTS À ENCOURAGER

Il faut distinguer sur le principe (1) le marché de la location, d'une part, du (2) marché de la propriété et du (3) marché de l'utilité publique, d'autre part. L'aide des autorités se limiterait aux deux derniers segments, étant entendu, vu qu'il s'agit de soutenir une forme alternative de propriété du logement, que

c'est principalement le marché de l'utilité publique qui ferait l'objet de mesures d'encouragement et que ce sont essentiellement les *organismes d'utilité publique* qui en bénéficieraient.

Par ailleurs, comme évoqué plus haut, il s'agit d'assurer un *prix initial modéré*, mais aussi un *prix accessible à long terme*. Il s'agit donc de distinguer différentes phases de soutien des organismes d'utilité publique. On retiendra ici les deux suivantes :

- 1 **phase de développement** : vu la multiplicité des défis à relever en matière de propriété du logement d'utilité publique et la complexité des projets, notamment eu égard aux exigences qui les régissent, il faut s'attendre à des prix de développement globalement plus élevés, d'où un capital de départ qui pourrait s'avérer insuffisant ;
- 2 **phase de rachat** : les organismes d'utilité publique auront besoin de liquidités (à court terme) pour exercer leur droit de préemption dans le but de maintenir un prix modéré à long terme ; ils pourraient aussi avoir besoin de l'aide dans la mesure où ils devront dans cette phase s'acquitter de contributions telles que les droits de mutation ou encore des impôts sur les réserves constituées en vue du rachat de logements.

Les explications ci-dessous relatives aux possibilités d'aide portent donc essentiellement sur ces deux phases.

1.2 CONFÉDÉRATION

1.2.1 AIDE À LA CONSTRUCTION D'OBJETS

L'aide à la construction d'objets a pour but de permettre aux organismes d'utilité publique de mettre à disposition des logements abordables et d'assurer la modération du prix à long terme.

INSTRUMENTS EXISTANTS

- **Cautionnement de projets de construction** : à l'heure actuelle, la Confédération assure un cautionnement indirect sous deux formes. D'une part, elle cautionne des prêts de la Centrale d'émission pour la construction de logements, laquelle octroie à ses membres, c'est-à-dire aux organismes d'utilité publique, des prêts à long terme à taux favorable en empruntant elle-même des fonds sur le marché des capitaux. D'autre part, la Confédération peut arrièr-cautionner une partie des prêts cautionnés par la Coopérative de cautionnement hypothécaire.

Si le soutien par le biais de ces entités vise l'obtention de prêts à taux favorable pour des logements en location, une partie des fonds de la Centrale d'émission pour la construction de logements peuvent, selon son formulaire de demande, servir à financer des logements en propriété (uniquement s'ils ont déjà été vendus ou loués). Cependant, les deux entités ne financent ni ne cautionnent l'acquisition de terrains de construction. Les instruments de cautionnement indirect de la Confédération soutiennent donc en particulier le prix modéré initial, pendant la phase de développement, de construction et d'exploitation. Une certaine modération du prix à long terme est assurée, dans le cas de la Centrale d'émission pour la construction de logements, par la durée des emprunts (jusqu'à 20 ans).

- **Prêts à taux favorable** : le Fonds de roulement alimenté par la Confédération joue un rôle important en tant qu'instrument d'encouragement du financement de prêts à taux favorable. Il est administré

par les deux organisations faîtières de la construction de logements d'utilité publique, à savoir Coopératives d'habitation Suisse et LOGEMENT SUISSE. Par projet (ou par demande), le montant maximal pouvant être emprunté est de 5 millions de francs et, depuis 2024, de 60 000 francs par logement. Le montant en question peut être utilisé en vue d'une construction, d'une rénovation ou de l'acquisition d'un logement ou d'un terrain de construction. Il peut aussi l'être dans certains cas pour la construction de logements en propriété, à la condition toutefois, notamment, que la valeur d'usage de l'objet soit suffisante en vertu du Système d'évaluation de logements. Là aussi, l'accent est mis sur un prix initial modéré. À première vue, sous réserve d'un examen détaillé, le Fonds de roulement n'est pas incompatible avec les projets de construction de logements en propriété qui ont (en partie) une vocation d'utilité publique. Le recours au fonds dépendra de la conception concrète du projet et devra faire l'objet d'un examen au cas par cas.

NOUVEAUX INSTRUMENTS

- **Prêts à taux favorable pour le rachat de logements** : comme évoqué plus haut, les organismes d'utilité publique auront besoin de liquidités à court terme pour exercer leur droit de préemption (limité) afin d'assurer la modération du prix à long terme. Ils pourraient en principe les obtenir sur le marché ordinaire des capitaux, mais en fonction de leur capacité de crédit, il pourrait en résulter des coûts qui iraient à l'encontre de l'objectif de modération du prix. Il faudrait donc examiner s'il serait possible de leur accorder des prêts à taux favorable voire à taux nul pour la période comprise entre le rachat et la revente. Ces prêts-relais seraient de courte durée. Le Fonds de roulement n'est à l'heure actuelle pas conçu pour remplir cette fonction, mais il faudrait examiner si une partie des sommes accumulées ne pourrait pas servir à de telles fins à certaines conditions que fixerait la Confédération. La gestion fiduciaire du fonds par les deux organisations faîtières a fait ses preuves pour les emprunts actuels ; il serait bon de conserver ce mode de gestion à l'avenir pour la partie des prêts-relais.

1.2.2 AIDE AUX ORGANISMES D'UTILITÉ PUBLIQUE

L'aide aux organismes d'utilité publique ne concerne pas des projets concrets, mais vise de manière générale à inciter ces organismes à mettre à disposition des logements d'utilité publique en propriété. Les approches proposées ci-dessous n'existent pas encore à l'heure actuelle en tant qu'instruments de la Confédération.

- **Conseils généraux en matière de propriété du logement d'utilité publique** : une offre de conseil cofinancée par la Confédération serait un moyen de soutenir la propriété du logement d'utilité publique et d'appréhender les défis qui y sont associés. Elle permettrait de motiver les maîtres d'ouvrage potentiellement intéressés par la propriété de logements d'utilité publique à s'engager sur cette piste. Pour ce faire, la Confédération pourrait par exemple conclure des accords de prestations avec les deux organisations faîtières.
- **Conseils juridiques** : une consultation destinée aux organismes d'utilité publique pour leur permettre de clarifier les questions juridiques que posent les restrictions de la propriété liées au droit de préemption pourrait s'avérer être un soutien important, par exemple eu égard aux obstacles en matière d'inscription au registre foncier. Tout comme pour les conseils d'ordre général, il serait possible de conclure des accords de prestations avec les organisations faîtières.

- **Documentation** : une autre possibilité serait de constituer une base documentaire sur la propriété du logement d'utilité publique pour la mettre à la disposition des organismes responsables. Cette base documentaire pourrait comporter des modèles de statuts pour les coopératives, de contrats de droits de superficie incluant la définition des droits de préemption ou encore des modèles pour la constitution de propriétés par étages et des modèles de règlements pour les propriétés par étages, notamment. Elle pourrait être consultée sur une plateforme web hébergée par l'Office fédéral du logement et/ou les organisations faîtières.

1.3 CANTONS ET COMMUNES

1.3.1 AIDE À LA CONSTRUCTION D'OBJETS

De nombreux cantons et surtout de nombreuses communes disposent déjà des instruments d'aide à la construction d'objets évoqués en lien avec la Confédération. À cela s'ajoute, en de nombreux lieux, la cession de terrains de construction grevés d'un droit de superficie aux organismes d'utilité publique.

INSTRUMENTS EXISTANTS

- **Cession de terrains de construction grevés d'un droit de superficie** : les autorités territoriales concernées cèdent aux organismes d'utilité publique, en émettant des conditions, des parcelles appropriées grevées d'un droit de superficie pour qu'ils puissent y construire des logements ou transformer et étendre des logements existants. Dans le canton de Bâle-Ville, c'est le contrat de droit de superficie dit « partnerschaftlicher Baurechtsvertrag Plus » qui s'applique. Il prévoit un échelonnement du droit de superficie les premières années et oblige les coopératives, entre autres conditions, à alimenter un fonds de rénovation. Diverses autres villes ayant une politique du logement active, comme Bienne ou Zurich, procèdent de la même manière. Pour l'instant, l'accent était mis sur les logements en location, mais il serait envisageable d'étendre le principe à la propriété du logement d'utilité publique, pour autant que cela réponde à une volonté politique. En l'état actuel des connaissances, il apparaît toutefois qu'il serait nécessaire d'adapter les réglementations communales et éventuellement cantonales pour ce faire.
- **Cautionnement de projets de construction** : tandis que la Confédération assure un cautionnement indirect, les cantons, les villes et les communes cautionnent généralement directement des projets et des constructions. Le cautionnement consiste à transférer le risque hypothécaire des organismes d'utilité publique à la collectivité publique (canton ou commune), ce qui améliore leur solvabilité et fait baisser la charge des intérêts. Dans la plupart des cas, il y a des conditions de taille et d'occupation notamment pour les objets cautionnés. Là aussi, le cautionnement direct pourrait s'appliquer à la propriété du logement d'utilité publique moyennant quelques adaptations législatives.
- **Prêts à taux favorable (pour le développement de projets)** : les cantons de Bâle-Ville, de Genève, de Neuchâtel, du Valais, de Vaud, de Zoug et de Zurich, et diverses villes comme Bienne ou Zurich, accordent déjà des prêts à taux favorable voire à taux nul, en général pour assurer le financement du solde. Ces prêts sont assortis de conditions, qu'il faudrait revoir en cas d'extension à la propriété du logement d'utilité publique. Le canton de Bâle-Ville octroie par ailleurs des prêts à taux favorable, remboursables à certaines conditions, au développement de projets (travaux d'étude et de planification, entre autres mesures préparatoires à la construction). Le but est de combler d'éventuelles lacunes de financement

jusqu'à ce que les organismes d'utilité publique puissent présenter un projet concret aux bailleurs de fonds. Dans ce contexte, le canton de Bâle-Ville a conclu un accord de prestations avec la section régionale du Nord-Ouest des Coopératives d'habitation Suisse, lesquelles se chargent de la mise en œuvre.

- **Participation au capital social** : une autre mesure consiste, pour les pouvoirs publics, à participer au capital social de l'organisme d'utilité publique ou de la coopérative. Dans leurs lois sur le logement, les cantons de Neuchâtel et de Nidwald prévoient ainsi expressément la possibilité de prendre part au capital des organismes d'utilité publique pour soutenir leurs projets. La ville de Zurich prend elle aussi part au capital de coopératives. Selon les conditions et après réexamen et adaptation des bases légales, les pouvoirs publics pourraient également prendre part à des projets de logement en propriété ayant en partie vocation d'utilité publique, ce qui permettrait de réduire d'autant le capital que doivent apporter les organismes responsables.

Les instruments existants à l'échelon cantonal et communal, qui méritent une adaptation pour couvrir les nouveaux besoins, visent avant tout un prix initial modéré. Ils permettent que de telles offres existent, voire se multiplient.

NOUVEAUX INSTRUMENTS

- **Prêts à taux favorable pour le rachat de logements** : les cantons ou les villes et communes pourraient eux aussi accorder des prêts pour combler les besoins de liquidités lorsque les organismes d'utilité publique exercent leur droit de préemption (limité) pour racheter les unités redevenues libres. Mais cette possibilité devrait tout d'abord être prévue dans les bases légales cantonales ou communales. Là aussi, il faudra déterminer s'il est préférable que le canton ou la commune gère le fonds à mettre en place ou s'il est préférable de laisser une section régionale de l'une des deux organisations faîtières s'en charger. Dans la mesure où ces dernières ont déjà beaucoup de savoir-faire en rapport avec les prêts du Fonds de roulement, il est recommandé de leur assigner cette tâche.

1.3.2 AIDE AUX ORGANISMES D'UTILITÉ PUBLIQUE

Tout comme les approches proposées pour la Confédération, celles présentées ici pour les cantons et les communes s'appliquent déjà en partie dans le contexte de l'aide au logement et pourraient être adaptées à l'encouragement de la propriété du logement d'utilité publique.

- **Conseils généraux et juridiques** : les cantons ou les communes pourraient proposer et financer une telle offre. Il s'agirait là de l'échelon approprié, dans la mesure où les bases légales varient d'un canton et d'une commune à l'autre. Là aussi, les conseils pourraient provenir des sections régionales des organisations faîtières et être financés par des subventions des cantons ou des villes et communes.

Deux mesures fiscales à l'échelon cantonal ou communal destinées à réduire les coûts des transactions en cas d'exercice du droit de préemption seraient appropriées pour maintenir la modération du prix à long terme.

- **Exemption des droits de mutation** : les organismes d'utilité publique qui rachètent des logements pourraient à certaines conditions être exemptés des droits de mutation, notamment à la condition que le rachat intervienne dans un délai prédéfini. Cette mesure permettrait de diminuer la charge administrative et contribuerait (en plus des conditions convenues en matière de droit de préemption)

à modérer le prix des logements concernés à long terme. Le canton de Bâle-Ville applique déjà cette mesure incitative en cas d'acquisition de logements en location par des coopératives. Si les conditions fixées sont remplies, telles qu'un intérêt sur le capital de la coopérative *inférieur* de 1 % ou plus au taux d'intérêt de la Banque cantonale bâloise pour une hypothèque en premier rang à taux variable, alors seul le vendeur doit payer les frais de mutation, réduits de 1,5 %.

- **Réduction de l'impôt foncier** : une telle réduction serait envisageable pour aider les organismes d'utilité publique à accumuler du capital afin d'exercer leur droit de préemption (limité). Le mécanisme d'incitation serait le suivant : le capital accumulé pourrait être déduit de la valeur du bien-fonds pris en compte pour calculer l'impôt foncier. Le canton de Bâle-Ville utilise cette mesure pour inciter les organismes d'utilité publique à constituer des réserves pour alimenter le fonds de rénovation. Le même mécanisme pourrait s'appliquer à la constitution de réserves en vue du rachat de logements par les organismes d'utilité publique.

Dans l'hypothèse où le vendeur ne réalise pas de profit en cas d'exercice du droit de préemption limité, il ne devrait pas non plus avoir à s'acquitter de l'impôt sur les gains immobiliers. Les mesures fiscales sur cet impôt ne sont donc pas poursuivies ici.

2 CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

Il ressort de l'étude qu'utilité publique et propriété du logement ne sont pas forcément contradictoires, mais qu'une stratégie s'impose pour assurer la modération du prix à long terme. Quatre conditions doivent être remplies :

- 3 l'existence d'un droit de préemption limité dont la durée d'exercice n'est pas restreinte ;
- 4 la volonté d'exercer le droit de préemption ;
- 5 la capacité pratique d'exercer le droit de préemption, bases de calcul claires à l'appui ;
- 6 l'existence d'un organe de contrôle indépendant.

(1) Un droit de préemption doit figurer dans la loi pour pouvoir être assuré durablement. Dans l'idéal, un droit de préemption, limité et illimité, doit être convenu en faveur de l'organisme d'utilité publique. Si les prix du marché augmentent, il pourra racheter le logement à des conditions fixes en exerçant son droit de préemption limité. À l'inverse, si les prix du marché sont inférieurs aux conditions négociées, le vendeur pourra proposer le logement sur le marché. Dans le même temps, l'organisme d'utilité publique pourra aussi acheter le logement aux mêmes conditions que celles que le vendeur aura convenues avec un tiers sur le marché ; il exercera alors son droit de préemption illimité. Juridiquement parlant, un droit de préemption légal s'obtient soit par le biais d'un contrat de droit de superficie, soit dans le cadre de structures de propriété par étages dans lesquelles un logement au moins reste en possession de l'organisme d'utilité publique. La forme juridique de l'organisme en question importe peu.

(2) Le cadre institutionnel doit garantir la persistance dans le temps de la volonté d'exercer le droit de préemption, indépendamment des personnes. Plus les prix du marché s'éloignent avec le temps du prix de revente fixé, plus l'incitation à abandonner le droit de préemption est grande. Il faut veiller dans ce contexte à ce qu'il n'y ait pas de paiements supplémentaires entre les parties en violation de la loi. Il faudra sans doute donner la préférence à des corporations actives de grande taille, car les groupes plus petits pourraient avoir tendance à s'écarter davantage des objectifs fixés, du fait de relations amicales ou d'intérêts pécuniaires.

(3) Outre la possibilité théorique (existence d'un droit de préemption) et la volonté (exercice du droit de préemption), il faut la capacité pratique de l'exercer : il doit y avoir des entités capables d'assurer le financement, qui maîtrisent les processus et qui assurent la revente après l'achat. Des *règles de calcul claires* sont essentielles dans la fixation du prix ; même si cette démarche est contraignante, il faut établir ces règles dans le détail. Les statuts peuvent ériger l'établissement de règles de calcul en obligation, mais il pourra s'avérer difficile à long terme de motiver l'organisme responsable à les suivre.

(4) Cette motivation intrinsèque n'est pas seulement requise pour le financement, mais aussi pour le respect des restrictions en matière de propriété. Il ne faut pas négliger non plus l'effort à investir dans le contrôle, dans la mesure où il s'agit d'empêcher qu'une sous-location lucrative puisse permettre un rendement proche de ceux réalisables sur le marché.

En matière de mixité sociale également, la mise en place d'une entité veillant au respect des intentions initiales serait utile.

Sur le plan institutionnel, l'association avec une coopérative d'habitation classique serait la solution la plus porteuse de stabilité, car l'idée sous-jacente et les entités nécessaires sont déjà en place. Plusieurs idéologies seraient néanmoins en concurrence, car la notion de propriété est forcément plus présente

lorsqu'il s'agit d'acquisition : soit les droits de participation sont réglés différemment, soit il y a une asymétrie à propos de qui décide quoi et qui paie quoi.

En plus de l'association susmentionnée avec une coopérative d'habitation classique ou de la prise en main des projets par une grande institution autonome d'utilité publique, les communes pourraient exercer une influence supplémentaire en matière de propriété foncière via un contrat de droit de superficie.

La propriété du logement d'utilité publique est pour l'heure encore un sujet de niche. D'une part, parce qu'on ne peut s'appuyer sur aucune expérience à moyen ou long terme en Suisse ; il y a donc beaucoup d'incertitudes. D'autre part, parce que les exemples pratiques étudiés montrent que les projets existants poursuivent aussi d'autres objectifs et que les organismes d'utilité publique sont prêts à des compromis pour assurer une meilleure acceptation et disposition à financer les projets. Il ne faut pas négliger la fonction de placement que la propriété du logement remplit pour de très nombreuses personnes. Elles sont en général prêtes à accepter un rendement plus faible pour assurer la réalisation d'un objectif supérieur, mais rechignent à renoncer à tout profit.

De nouvelles méthodes sont nécessaires pour permettre (à nouveau) aux jeunes familles de financer des logements en propriété dans des zones (relativement) centrales. Sur le plan politique, il s'agira notamment d'examiner si certaines des mesures incitatives proposées ici seraient appropriées.

Les instruments d'encouragement existants à tous les échelons de l'État sont bien connus et pourraient rapidement être mis à disposition pour les besoins de la propriété du logement d'utilité publique. On compte parmi eux le Fonds de roulement, avec ses prêts à taux favorable, ou encore le cautionnement de projets de construction. Une nouvelle mesure incitative importante pourrait consister à assurer un financement intermédiaire à des conditions simples sous la forme de prêts à taux favorable permettant d'assurer le rachat de logements (à l'échelon de la Confédération ou des cantons et communes). Une telle mesure recèlerait peu de risques et aurait un coût faible, car il s'agit d'assurer un financement à relativement court terme qui, dans l'essentiel des cas, prendrait la forme d'une ligne de crédit. Pour autant qu'une telle mesure éveille l'intérêt en faveur de la propriété du logement d'utilité publique, il faudrait examiner s'il serait possible de la combiner avec d'autres mesures incitatives, comme l'abaissement de l'impôt foncier et/ou l'exemption des droits de mutation.

Cela posé, dans un contexte de hausse des prix sur le marché du logement, la présente étude rappelle que la perspective de profit est toujours tentante. Le soutien de l'État n'est donc adéquat que si les conditions 1 à 4 sont remplies. Il convient d'observer avec attention les projets encore récents de propriété du logement d'intérêt public et d'en tirer les enseignements à moyen voire à long terme avant que les pouvoirs publics ne se mettent à accorder un soutien financier direct à la construction d'objets dans le but de réduire les coûts initiaux.