
Propriété du logement d'utilité publique

Résumé

IWSB / HSLU / swisslegal



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 Dürri + Partner
Centralbahnstrasse 7
4010 Basel

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

Mode de citation

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

Notes

Ce résumé et la version abrégée 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

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.