



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

2023-GC-247

Soutenir le développement des logements d'utilité publique

Auteurs :	Marmier Bruno, Wicht Jean-Daniel
Nombre de cosignataires :	42
Dépôt :	13.10.2023
Développement :	13.10.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	13.10.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	18.02.2025

I. Résumé de la motion

Par motion déposée le 13 octobre 2023, les députés Bruno Marmier et Jean-Daniel Wicht demandent la création d'une base légale cantonale visant à soutenir les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ci-après : MOUP) dans l'acquisition, la rénovation et la construction de logements à loyer modéré. S'agissant des instruments pouvant être mis en œuvre à cet égard, la motion préconise, en faveur des MOUP, des exonérations en matière de droits de mutation et d'impôt sur les gains immobiliers (lors d'un transfert de propriété entre MOUP). La motion relève encore la possibilité pour l'Etat de mettre à disposition des MOUP des terrains à bâtir en droit de superficie, ainsi que de leur octroyer des prêts à conditions avantageuses ou des cautionnements d'emprunts hypothécaires.

Ce dispositif compléterait au niveau cantonal les instruments de financement indirects prévus dans la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG).

II. Réponse du Conseil d'Etat

Introduction

La motion des députés Bruno Marmier et Jean-Daniel Wicht s'inscrit dans les débats nationaux entourant la pénurie de logements et les pressions à la hausse sur les coûts du logement. Elle aborde une thématique transversale, celle de la politique du logement, et propose des instruments de nature différente, au niveau fiscal, au niveau budgétaire et au niveau foncier. Pour cette raison, le Conseil d'Etat répond aux motionnaires en analysant les différents types d'instruments à destination des MOUP, en particulier les allègements fiscaux, la fourniture de prêts à conditions préférentielles et de cautionnements d'emprunts hypothécaires, ainsi que des mesures en matière d'aménagement du territoire. La réponse précise également le cadre légal (cantonal et fédéral) et les régimes d'aide qui existent pour soutenir les activités des MOUP, avant de rappeler le contenu du plan national sur la pénurie de logements, mais aussi la situation du marché du logement fribourgeois. L'esprit de la réponse du Conseil d'Etat est de restituer l'objet de la motion dans un cadre plus large, celui de la production (totale) de logements et des différentes manières de soutenir les ménages modestes.

1. Le régime d'aide pour les maîtres d'ouvrage d'utilité publique

Les MOUP s'identifient généralement à des coopératives, des fondations ou des sociétés qui, dans leurs statuts, visent la fourniture sur le marché de logements à loyer modéré. Etant des entités à but non-lucratif, ils facturent des loyers limités par le niveau des coûts effectifs, ce qui permet de diminuer la charge locative de 10% à 25% (selon les caractéristiques locales) par rapport aux logements ordinaires. Les logements produits par les MOUP se distinguent de la location traditionnelle sur d'autres aspects, telle qu'une consommation de terrain et de surface habitable plus réduite, ainsi qu'un accent relativement plus important mis sur l'habitat durable.

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. Ce mandat constitutionnel, qui vise explicitement le soutien aux activités des MOUP, est concrétisé par loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG). Ce dernier prend la forme d'aides financières indirectes aux deux organisations faitières de la construction de logements d'utilité publique,¹ à l'une desquelles tout MOUP doit être membre pour pouvoir en bénéficier.

En premier lieu, les organisations faitières gèrent à titre fiduciaire un fonds de roulement approvisionné par des crédits de la Confédération, afin d'octroyer aux MOUP des prêts à taux d'intérêt préférentiel.² La Confédération accorde par ailleurs des arrière-cautionnements sur les cautionnements offerts aux MOUP par la Coopérative de cautionnement hypothécaire (cch). Ces deux instruments interviennent dans la phase initiale du cycle immobilier puisqu'ils aident à garantir le financement (aussi auprès des organismes financiers traditionnels) de projets de construction et de rénovation. En complément à cela, la Confédération cautionne de manière solidaire les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), auprès de laquelle les MOUP peuvent prendre des quotes-parts d'emprunt.³ Etant fondé sur la valeur de rendement effective de l'objet, ces financements ne peuvent être sollicités qu'une fois le bâtiment construit et loué, dans une phase plus tardive du cycle immobilier. Le taux d'intérêt appliqué sur la quote-part d'emprunt est alors inférieur en moyenne de 1,5% à celui d'une hypothèque (fixe) ordinaire de durée équivalente. En définitive, les instruments prévus par le LOG interviennent à différents stades du cycle immobilier et permettent aux MOUP d'obtenir des conditions de financement avantageuses grâce à la réputation de la Confédération. Sachant que le dispositif permet également de limiter pour les propriétaires les risques liés à la fluctuation des taux d'intérêt, ils concourent à réduire de façon durable le niveau des loyers dans le parc immobilier.

Dans le canton de Fribourg, il existe 2'164 logements de MOUP (en 2021), ce qui représente 1,54% du parc total de logements. Cette proportion est de 4,73% au niveau national, avec des valeurs maximales de 10,69% et de 11,84% pour les cantons de Zürich et de Bâle-Ville, en raison notamment du caractère urbain de ces deux cantons. A cet égard, les logements de MOUP se concentrent principalement dans les sept plus grandes villes-centre de Suisse et de certaines de leurs

¹ Il s'agit de Coopératives d'habitation Suisse et de LOGEMENT SUISSE.

² Le Parlement fédéral a accepté en 2020 une augmentation de 250 millions de francs de la dotation du fonds de roulement pour une période de dix ans.

³ Les organisations faitières de la construction de logements d'utilité publique administrent pour leurs membres la cch et la CCL. Les engagements conditionnels (pour permettre les cautionnements) de la Confédération sont financés par un crédit-cadre de 1,7 milliards de francs adopté par le Parlement fédéral en 2020 pour la période 2021-2027.

communes d'agglomération.⁴ D'un autre côté, les cantons les moins urbanisés, tel que le canton de Fribourg, figurent généralement dans la partie inférieure de la distribution. La part des logements de MOUP est en moyenne plus élevée dans les zones urbaines du canton, avec respectivement 4,14% à Fribourg, 4,38% à Marly, 3,33% à Matran ou 3,09% à Wünnewil-Flamatt. On précisera que ces statistiques recensent les MOUP reconnus selon les critères de l'Office fédéral du logement (OFL), ce qui n'est pas exhaustif en matière de logements coopératifs, à loyer modéré.⁵

S'agissant des cantons, neuf d'entre eux disposent d'une base légale et de mesures visant à encourager la construction de logements (et l'accès à la propriété),⁶ par des MOUP, notamment. Les mesures les plus répandues sont des prêts à taux préférentiel, des contributions à fonds perdu, des cautionnements, ainsi que des cessions de terrain en droit de superficie. Des mesures complémentaires peuvent prendre la forme de participations au capital social (d'une coopérative de logement), d'allègements fiscaux ou d'aides financières en faveur des locataires. Dans certains cantons, la législation cantonale sur l'aménagement du territoire offre des possibilités aux communes, notamment en matière de parts de logements d'utilité publique dans les plans d'affectation, de bonus d'utilisation du sol ou de droit de préemption en s'appuyant sur une législation spéciale. Globalement, les montants prêtés, dépensés (contributions à fonds perdu) ou engagés (cautionnements), sont le fait des régions urbaines, en particulier du canton de Genève. Au niveau communal, des instruments similaires (subventions, prêts à taux préférentiel, etc.) sont parfois utilisés (notamment par la ville de Zürich), mais ici ce sont les droits de superficie à des conditions avantageuses qui sont usités.

Dans le canton de Fribourg, le Grand Conseil a notamment accepté en 2022 la motion 2021-GC-115 des députés Collaud et Morel, qui demandait une exemption partielle des droits de mutation lors de l'achat d'un premier bien immobilier servant de résidence principale dans le canton. S'agissant de l'aide au logement, le Conseil d'Etat a indiqué en 2017 (dans sa réponse à la motion 2016-GC-108 Burgener Woeffray Andrea/Mauron Pierre « Création d'une 'loi cantonale sur le logement' pour une véritable politique du logement dans le canton de Fribourg ») que les obligations constitutionnelles de l'Etat en faveur des personnes les plus modestes étaient remplies dans le cadre de l'aide sociale.⁷ A cet égard, un sondage effectué en 2023 auprès des services sociaux régionaux (SSR) montre que la part des frais de logement pris en charge par l'aide sociale est passée entre 2014 et 2022 de 41% à 58%, soit une augmentation de 17% ; ceci malgré une diminution de l'aide matérielle totale de l'ordre de 9 millions durant la même période (soit -21%). Précisément, en 2022, l'aide sociale a assumé des frais de logement pour un montant de 19,4 millions pris en charge par l'Etat à hauteur de 40% et les communes pour les 60% restant. A cela s'ajoutent les prestations complémentaires AVS et AI versées par l'Etat, qui ont totalisé 168,5 millions en 2023, et dont le loyer entre dans le calcul déterminant.⁸ De surcroît, la population fribourgeoise a accepté le 22 septembre 2024 la nouvelle loi sur les prestations complémentaires pour les familles, qui devrait générer chaque année de nouvelles dépenses pour l'Etat à hauteur de 10,6 millions de francs. On

⁴ Il s'agit des villes de Zürich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthur et de Lucerne.

⁵ Il existe environ une septantaine de coopératives de logement qui ont un chapitre fiscal dans le canton de Fribourg.

⁶ Il s'agit des cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Genève, Neuchâtel, Nidwald, Vaud, Valais (pour les régions de montagne uniquement), Zoug et Zürich. Cinq cantons (Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Genève, Neuchâtel, Nidwald) ont des mesures qui sont destinées spécifiquement aux MOUP.

⁷ Il est utile de préciser ici que ces obligations renvoient à la garantie d'une assistance minimale de la part de l'Etat à toute personne dans le besoin pour assurer ses conditions d'existence, non pas à un droit justiciable au logement en tant que tel. Ce constat ressort notamment des discussions et des travaux de la Constituante au début des années 2000.

⁸ Lorsqu'il s'agit de déterminer le droit à des prestations complémentaires, un loyer annuel maximal est intégré dans le calcul des dépenses considérées comme nécessaires pour garantir un minimum vital.

peut finalement ajouter que certaines communes, à l'instar de Villars-sur-Glâne, ont développé une aide au paiement du loyer pour les familles (y compris monoparentales) et les rentiers AVS/AI.

Dans sa réponse à la motion 2016-GC-108 citée *supra*, qui a été refusé le 8 février 2018, le Conseil d'Etat avait soutenu le maintien des mesures d'aide sociale et de prestations complémentaires, ainsi que la création d'un observatoire du logement et de l'immobilier. S'agissant des MOUP, le Conseil d'Etat a apporté son soutien à la création en 2019 du Groupement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique du canton de Fribourg (FRIMOUP) et participe au financement de son fonctionnement. L'appui aux MOUP, à travers des cours, sessions d'échanges, transmission d'informations pertinentes, est également inscrite dans la stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg (2021-2031). Par ailleurs, le logement est l'un des axes d'intervention (sensibilisation, incitation et information) du concept Senior+, notamment au niveau de l'aménagement des habitations et du développement des prestations de service répondant aux besoins des seniors.

2. Le plan d'action national sur la pénurie de logements

L'encouragement à la production de logements d'utilité publique en Suisse a été discuté en 2023 et en 2024 lors des deux tables rondes organisées par le conseiller fédéral Guy Parmelin sur le sujet de la pénurie de logements en Suisse. Les représentant-e-s de la Confédération, des cantons, des communes, des secteurs de la construction et de l'immobilier, ainsi que de la société civile, s'y sont accordés sur un plan d'action national sur la pénurie de logements. Si la situation sur le marché du logement est très hétérogène selon les régions, les acteurs ont reconnu la nécessité d'agir en trois axes de mesures. Le premier vise à faciliter et à mettre en œuvre un développement vers l'intérieur de qualité, en augmentant les coefficients d'utilisation, en facilitant la perméabilité et la mixité des zones de travail et des zones d'habitation, ou en mobilisant des terrains à bâtir. Le deuxième axe de mesures consiste à renforcer et à accélérer les procédures de planification et d'octroi de permis de construire, ce qui passe notamment par une diminution du nombre d'oppositions abusives. Le troisième axe de mesures porte sur les logements à loyer modéré et la nécessité d'en garantir un nombre suffisant, afin de lutter contre le manque de logements dans le segment inférieur du marché.

Le plan d'action sur la pénurie de logement recommande aux cantons d'examiner des mesures pour compléter l'encouragement indirect de la Confédération destiné aux MOUP, ou de soutenir le développement de logements adaptés aux personnes âgées. Il préconise également d'examiner dans le droit cantonal sur la construction et l'aménagement du territoire la possibilité de fixer une part minimale de logements à loyer modéré en cas de hausse du degré d'utilisation du sol. On peut noter encore que deux mesures n'ont pas recueillis l'assentiment des acteurs : 1) l'introduction de l'obligation au niveau suisse d'annoncer le loyer précédent ; 2) l'instauration d'un droit de préemption pour les communes afin de favoriser la construction de logements à loyer modéré. En ce qui concerne la première mesure, le Conseil d'Etat rappelle que le canton de Fribourg est l'un des neuf cantons faisant usage d'une forme officielle lorsque sévit une pénurie de logements. Un tel usage limite les éventuelles augmentations abusives de loyer lorsque le marché du logement fribourgeois est tendu. En ce qui concerne la deuxième mesure, le Conseil d'Etat se prononcera dans le cadre de la réponse à la motion 2024-GC-169 Urs Hauswirth / Elias Moussa « Pour un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière active des collectivités publiques ».

Le plan d'action sur la pénurie de logements s'inscrit dans l'esprit du mandat constitutionnel de la Confédération puisqu'il vise notamment à améliorer les conditions-cadres pour la construction de logements, qui incombe aux secteurs de la construction et de l'immobilier. Les mesures qu'il préconise visent à contribuer à un approvisionnement durable de logements en se focalisant sur

l'offre de logements, pour faire face aux conséquences du recul dans l'activité de construction. En permettant un ajustement plus rapide de l'offre de logements à l'évolution de la demande, ces mesures contribueront à modérer les loyers sur le marché, donc à faciliter l'accès au logement.

3. La situation sur le marché du logement dans le canton de Fribourg

Dire qu'un logement est « abordable » du point de vue financier est généralement appréhendable de trois manières, selon que l'on compare le loyer à celui des autres logements (de même qualité) dans un quartier ou une région donnée, selon que l'on compare le loyer avec les coûts du logement, ou selon que l'on compare le loyer avec le revenu du ou de la locataire. La deuxième option, à savoir celle qui porte sur les coûts de production effectifs des logements, renvoie à l'obligation pour les MOUP de limiter les loyers au niveau de ces mêmes coûts. L'analyse de l'accessibilité financière du logement doit encore intégrer la première option, en considérant les indicateurs de prix et de quantité sur le marché du logement, afin d'estimer si l'état du marché modère ou amplifie le niveau des loyers. Il s'agit également de tenir compte de l'importance des coûts du logement dans le budget des locataires, l'accessibilité financière d'un logement n'étant pas une qualité intrinsèque de l'objet loué, mais bien une relation entre ce dernier et la situation financière du ou de la locataire.

L'analyse du marché du logement comprend ici un indicateur de quantité, à savoir le taux de logements vacants, et un indicateur de prix, à savoir le niveau des loyers. S'agissant de l'indicateur de quantité, le canton de Fribourg connaît un taux de logements vacants (au sens de l'Office fédéral de la statistique) de 1,16% au 1^{er} juin 2024, proche de la moyenne nationale de 1,08%. Une dégradation de la situation se fait jour puisque le taux de logements vacants cantonal était de 1,83% en 2019, le seuil de pénurie (législation cantonale sur la formule officielle) étant de 1,80%. Cette tendance est confirmée par les données de l'Observatoire du logement et immobilier : les taux de logements disponibles sont de respectivement 0,34%, 2,57% et 1,10% au 30 septembre 2024 pour les villes de Bulle, Estavayer et Fribourg, alors qu'ils étaient de 5,06%, 2,87% et 3,18% au 31 décembre 2019. Si l'activité de construction de logements dans le canton est très soutenue depuis une décennie, elle n'a pas permis de répondre entièrement à l'évolution démographique récente.

Cette diminution du niveau des logements disponibles dans le canton de Fribourg se traduit par une augmentation du niveau des loyers, qui reste toutefois modérée en comparaison nationale. Les données de l'Observatoire du logement et immobilier montrent que, pour les trois villes susmentionnées, les loyers nets (sans les charges) sont restés plutôt stables en moyenne. Depuis 2019, les loyers ont augmenté d'environ 3,00% (moyenne simple) pour les logements d'une, de deux ou de quatre pièces. Si l'on considère les annonces des logements proposés en location (indice homegate.ch), il ressort que l'indice des loyers a augmenté de 7.30% entre janvier 2022 et décembre 2024. Globalement, l'évolution des loyers dans le canton de Fribourg est en ligne avec l'évolution de l'inflation en Suisse ces dernières années, sachant également que les facteurs plus récents (depuis 2022) de hausse se sont aujourd'hui détendus. La situation en matière de logements est par ailleurs très hétérogène selon les régions et les communes, la pression étant plus forte dans les zones urbaines, notamment dans les chefs-lieux et les communes d'agglomération.

4. Fiscalité des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

S'agissant du traitement fiscal des MOUP, les motionnaires demandent de mettre en place des exonérations en matière de droits de mutation et en matière d'impôt sur les gains immobiliers, lors de transferts de propriété entre MOUP. La possibilité d'exonérer à certains niveaux les MOUP renvoie à la définition fiscale de l'utilité publique, et à ses différences avec la notion d'utilité

publique retenue dans la législation fédérale sur le logement. L'article 37, alinéa 1 de l'ordonnance encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (OLOG) du 26 novembre 2003 stipule à cet égard qu'une organisation est réputée d'utilité publique lorsqu'elle poursuit le but d'offrir des logements à loyer modéré, limite les dividendes, interdit le versement de tantièmes et ne rembourse le capital (lors d'une liquidation) qu'à hauteur de sa valeur nominale. Ceci est moins restreint que les conditions pour être reconnu d'utilité publique du point de vue fiscal, puisque pour être exonéré le sujet devrait ici poursuivre (en plus) un but d'intérêt général, et de manière désintéressée.

Les implications de la définition fiscale de l'utilité publique pour les exonérations subjectives ont été précisées en 2021 par le Conseil d'Etat dans sa réponse à la question 2020-CE-226 Schoenenweid André/Ballmer Mirjam « Coopératives de logements d'utilité publique – exonération fiscale : quels sont les critères ? ». En ce qui concerne les impôts directs, à savoir l'impôt sur le bénéfice et l'impôt sur le capital, les conditions générales et spécifiques pour qu'une personne morale (tel qu'un MOUP organisé sous forme de fondation ou d'association) bénéficie d'une exonération subjective a été développée au cours des années par le Tribunal fédéral et précisée par l'administration fédérale.⁹ Les conditions générales portent notamment sur l'interdiction statutaire de distribuer des dividendes et des tantièmes, l'exclusivité de l'utilisation des fonds (au profit des buts concernés), l'irrévocabilité de l'affectation des fonds et la poursuite effective des buts visés.

Ces conditions à l'exonération subjective ont trait à ce qui relève du service public et aux activités reconnues d'utilité publique, ces dernières impliquant encore deux conditions spécifiques. La première demande à ce que le but poursuivi soit d'intérêt général, notamment que le cercle des destinataires des prestations reste ouvert. La deuxième repose sur un élément subjectif, qui est celui du désintéressement : l'activité concernée doit se fonder sur l'altruisme, dans le sens d'un dévouement (à la collectivité) primant sur les intérêts propres des membres de la corporation. Cette dernière condition fait défaut aux institutions d'entraide ou d'assistance mutuelle, par exemple des coopératives d'habitation, puisque celles-ci servent en premier lieu les intérêts de leurs membres.

Les conditions générales et spécifiques mentionnées ci-dessus se posent aux exonérations des droits de mutation, qui relèvent de la souveraineté des cantons. L'article 9, alinéa 1, lettre c) de la loi sur les droits de mutation et les droits sur les gages immobiliers (LDMG) du 1^{er} mai 1996 stipule à cet égard qu'une exonération objective (au niveau des transferts de propriété) s'applique lorsque l'immeuble muté est irrémédiablement affecté à un but d'utilité publique. Jusqu'à ce jour, la Direction des finances DFIN a reçu peu de demandes d'exonération lors d'acquisitions immobilières, avec un petit nombre de décisions rendues.¹⁰ S'agissant des exonérations de l'impôt sur les gains immobiliers, elles ne s'appliquent en principe pas aux personnes morales, aussi lorsque celles-ci sont exonérées des impôts directs. Dans le cas des transferts de propriété immobilière entre deux MOUP, le service cantonal des contributions (SCC) peut examiner au cas par cas la possibilité d'un report d'impôt (les réserves latentes sont transférées) quand le réinvestissement (du côté du vendeur) équivaut au prix de vente.

En définitive, les MOUP qui poursuivent un but d'utilité publique en fournissant des logements à des personnes de condition modeste sont en mesure de bénéficier d'exonérations fiscales, en particulier au niveau des impôts directs et des droits de mutation. Le Conseil d'Etat reconnaît que

⁹ Voir notamment la Circulaire n°12, période fiscale 1995/96, de l'Administration fédérale des contributions, Division principale de l'impôt fédéral direct.

¹⁰ Ces décisions ont été dans l'ensemble favorables.

les conditions pour la reconnaissance de l'utilité publique sont restrictives, mais elles respectent les principes de généralité de l'impôt et d'égalité de traitement entre les contribuables. Exonérer fiscalement l'ensemble des MOUP heurterait la neutralité concurrentielle, vis-à-vis des entités sans but lucratif ou des acteurs du domaine de l'immobilier. Cela générerait des distorsions dont les coûts paraissent supérieurs au caractère incitatif que pourraient avoir les exonérations fiscales sur les décisions d'investissement résidentiel de la part des MOUP. Le SCC peut accorder une exonération fiscale en raison d'un but d'utilité publique aux MOUP. Il statue sur les demandes formelles qui lui sont adressées conformément à la procédure en vigueur et applique les critères fixés dans la réponse du 9 mars 2021 du Conseil d'Etat dans le cadre de la question 2020-CE-226 Schoenenweid/Ballmer « Coopératives de logements d'utilité publique – exonération fiscale : quels sont les critères ? ».

5. Prêts et cautionnements en faveurs des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

Les motionnaires relèvent également la possibilité pour l'Etat de compléter le dispositif d'aide aux MOUP par l'octroi de prêts à des conditions avantageuses et de cautionnements d'emprunts hypothécaires, en complément de la législation fédérale existante. Certains cantons proposent (de manière cumulative) différents instruments, tels que des prêts à taux d'intérêt réduit (exemple de Bâle-Campagne), des cautionnements (Bâle-Ville), des acquisitions de parts sociales de coopératives (Neuchâtel), parfois de manière complémentaire ou paritaire avec les communes. Les prêts à taux d'intérêt réduit (voire à taux nul) peuvent revêtir différentes modalités, en étant par exemple destinés à des organisations régionales de construction de logements d'utilité publique.

Examiner l'opportunité pour l'Etat d'octroyer des prêts à des conditions avantageuses et de cautionnements d'emprunts hypothécaires en faveur des MOUP demande de prendre en compte le niveau d'utilisation des outils de financement fédéraux de la part des MOUP du canton. L'encours des quotes-parts d'emprunt de la CCL dans le canton de Fribourg se monte en juin 2024 à 90'800'000 de francs (environ 4 milliards de francs au niveau suisse) et a concouru au financement de la production de 1'723 logements. Les prêts issus du fonds de roulement géré par les organisations faitières totalisent à la même date 17'110'000 de francs (total de 882'416'650 de francs au niveau national). Le recours aux instruments de cautionnements de la cch est le fait d'un petit nombre de cantons (plutôt alémaniques), parmi lesquels ne figure pas le canton de Fribourg.

Il s'agit ensuite de considérer la fréquence à laquelle les demandes de financement de la part des MOUP du canton sont approuvées avec succès. En ce qui concerne les demandes de prêts issus du fonds de roulement, au niveau de la phase initiale du cycle immobilier, elles ont toutes (22 demandes) été acceptées depuis 2004, à l'exception d'une. Cet état de fait renvoie à la solidité des dossiers déposés (qui sont optimisés en amont) et à la solvabilité des débiteurs, mais indique aussi qu'il existe un potentiel dans l'utilisation accrue de ces prêts par les MOUP fribourgeois. Les candidatures pour des quotes-parts de la CCL, au niveau plus avancé du cycle immobilier, sont également rarement rejetées.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les éléments qui précèdent ne sont pas suffisamment déterminants pour justifier la création d'une subvention pour les MOUP, sous la forme de prêts à conditions préférentielles ou de cautionnements de crédits hypothécaires. Le potentiel d'utilisation qui existe pour les MOUP fribourgeois au niveau des prêts issus du fonds de roulement offre des possibilités de financement dans la phase initiale du cycle immobilier. Pour initier des projets de MOUP, cet outil apparaît plus déterminant que les quotes-parts de la CCL, qui elles interviennent dans la phase tardive du cycle immobilier et auront plutôt pour rôle de peser sur les coûts effectifs. Par ailleurs, le

fait que la plupart des MOUP fribourgeois aient atteint la part maximale de 40% des financements CCL n'empêche pas les candidatures de nouveaux MOUP. Finalement, l'octroi de la part de l'Etat de cautionnements de crédits hypothécaires n'est pas pertinent au regard du fait que les MOUP fribourgeois n'utilisent pas les outils de cautionnement (cch) existants au niveau fédéral.

6. Les mesures relatives à l'aménagement du territoire

Un autre volet de mesures pouvant être destinées au soutien des MOUP, et que les motionnaires abordent brièvement, réside dans les dispositions concernant l'aménagement du territoire. Il s'agit d'un volet qui touche aux conditions-cadres de la production de logement à loyer modéré et qui peut contribuer à une structure équilibrée de l'offre de logements. A cet égard, le plan d'action sur la pénurie de logements, dont le but est de contribuer à l'approvisionnement durable en logements à loyer modéré, recommande plusieurs mesures relatives à l'aménagement du territoire.

L'un des axes structurant des réglementations fédérales et cantonales en matière d'aménagement du territoire est l'utilisation mesurée du sol, avec la nécessité de densifier le bâti existant. Les logements d'utilité publique ont un rôle à jouer dans ce cadre puisqu'ils se caractérisent, en moyenne, par une consommation de terrain et de surface habitable plus réduite. Lorsque des quartiers sont revalorisés, ces logements limitent par ailleurs l'éviction des groupes défavorisés de population, qui elle génère potentiellement des effets externes dommageables (mobilité, etc.). Afin de garantir suffisamment de logements à loyer modéré, le plan d'action sur la pénurie de logements contient dans ce cadre une mesure (C2) touchant à la densité de l'utilisation du sol. Il s'agirait de fixer une part minimale de logements à loyer modéré en cas de hausse du degré d'utilisation du sol lorsque des logements sont autorisés en zones d'activités artisanales ou industrielles existantes.

La législation fribourgeoise sur l'aménagement du territoire (article 54 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 2 décembre 2008 ; LATeC ; RSF 710.1) ne prévoit pas la possibilité de construire des logements dans les zones d'activités.¹¹ Par ailleurs, l'implantation de logements dans des zones d'activités pourraient mettre en péril le maintien du tissu économique existant en fonction des nuisances que génèrent certaines entreprises (bruit, risques chimiques et technologiques, génération de trafic, etc.). Les capacités d'accueil que présentent les zones légalisées pouvant accueillir des utilisations résidentielles sont telles dans le canton que l'accueil d'utilisation résidentielle dans les zones d'activités principalement occupées par des entreprises ou non construites n'est pas un enjeu majeur à l'échelle cantonale. S'agissant des logements à loyer modéré, il manque par ailleurs une définition communément admise (une norme) de ce qu'est un logement de ce type, afin de pouvoir opérationnaliser la mesure (C2) précitée. Cette norme n'est pas appelée à figurer dans la LATeC, qui prévoit les instruments de planification et les procédures, mais non des notions de droit matériel. Cela étant dit, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il serait contreproductif, pour la production de logements, de mettre en place une législation spéciale sur la fixation d'une part minimale de logements à loyer modéré en cas de hausse du degré d'utilisation du sol. Ce serait en effet une atteinte au droit de propriété contraignante pour un-e propriétaire procédant à un projet de construction. Des règles de ce type créeraient un effet désincitatif pour la production de logements, limitant la capacité du secteur de l'immobilier à réagir face aux signaux du marché, ce qui pourrait accroître les pressions à la hausse des loyers en cas de pénurie. Le canton de Fribourg est à cet égard l'un des cantons où

¹¹ Il y a lieu de rappeler que les zones d'activités artisanales et industrielles ne sont pas destinées au logement et que les activités en question sont souvent difficilement conciliables avec l'habitat. Par ailleurs, le canton de Fribourg dispose de très peu de friches industrielles où la construction de logements pourrait être véritablement envisagée.

l'offre de logements est la plus sensible à l'évolution des loyers et des prix de l'immobilier,¹² avec l'avantage de limiter la fluctuation à la hausse des loyers.

Une autre piste en matière d'aménagement du territoire réside dans la possibilité de réaliser des logements d'utilité publique dans des zones d'intérêt général. Si l'article 55 de la LATeC ne prévoit pas expressément cette possibilité, la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) peut entrer en matière lorsqu'un projet sert le « bien commun de la collectivité » (alinéa 1) et présente les assurances suffisantes pour justifier l'intérêt commun. Cela permet aux collectivités publiques de réaliser directement ou par des sociétés majoritairement en leur propriété des logements destinés à des ménages aux revenus modestes ou d'autres catégories d'intérêt public sur une zone d'intérêt général.

Finalement, la fiscalité en matière d'aménagement du territoire offre des possibilités de soutien aux activités des MOUP. Par exemple, dans le canton de Lucerne, les communes peuvent prévoir de conclure un contrat de droit public avec le ou la propriétaire d'un terrain, au lieu de prélever l'impôt sur la plus-value. Ce contrat peut plus particulièrement prévoir la construction de logements d'utilité publique sur le terrain concerné, en contrepartie d'une suppression ou d'un abaissement de la taxe sur la plus-value. Au niveau fribourgeois, les communes ont la possibilité d'utiliser leur part de 25 pour cent du produit de la taxe dans un but similaire si elles le prévoient dans leur règlement communal idoine.

III. Conclusion

Le Conseil d'Etat reconnaît l'actualité et la pertinence, en termes de politique du logement, d'une discussion sur le soutien à apporter aux MOUP. Il s'agit de considérer cette question dans le cadre plus large des différents types d'aides que peut apporter l'Etat aux ménages modestes en matière de logement et des instruments de financement (pour les MOUP) existants au niveau fédéral. Après avoir analysé, dans le sillage de ce que demandent les motionnaires, plusieurs catégories d'instruments de soutien aux MOUP (au niveau fiscal, budgétaire et foncier), le Conseil d'Etat est d'avis que le *policy-mix* cantonal existant au niveau du logement est adapté aux réalités économiques et aux réalités du marché du logement dans le canton de Fribourg. Le soutien aux ménages modestes y est apporté par les aides à la personne, alors que les MOUP peuvent utiliser les outils de financement au niveau fédéral pour favoriser leur développement.

Considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion.

¹² Pour des travaux sur l'élasticité-prix de l'offre de logements dans les différents cantons, voir : Büchler, S., Schöni, O. et M. von Ehrlich (2018), « On the responsiveness of housing development to rent and price changes: Evidence from Switzerland », *Strukturberichterstattung*, No. 58/1, Etude sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie et l'Office fédéral du logement, Berne.