

RAPPORT DU GOUVERNEMENT SUR LE POSTULAT INTERPARTIS 1194A DE MADAME JOSIANE DAEPF, DÉPUTÉE (PS), INTITULÉ « LOGEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE : NÉCESSAIRES MESURES D'ENCOURAGEMENT »

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

La motion n° 1194 a été déposée le 31 mai 2017. Elle a été acceptée sous forme de postulat par le Parlement jurassien, le 22 novembre 2017. Elle demande que la République et Canton du Jura se dote de nouveaux instruments susceptibles d'encourager les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP), dans la mise sur le marché de logements adaptés ou protégés. A cet effet, elle évoque trois pistes :

- 1) la souscription de parts sociales, respectivement de participation au capital de fondations ou de sociétés anonymes sans but lucratif ;
- 2) le cautionnement d'emprunts hypothécaires ;
- 3) la facilitation des amortissements sur le plan fiscal par la constitution de réserves d'entretien défiscalisées plus importantes que celles usuellement admises.

Bref rappel des bases légales

La loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP ; RS 843) ne déploiera plus ses effets à partir du 31 décembre 2024 dans le canton du Jura. De ce fait, le décret du 13 décembre 1991 encourageant la construction et la rénovation de logements à caractère social deviendra caduc le 31 décembre 2024 et devra être abrogé, car il se réfère uniquement aux aides versées en application de la LCAP.

En revanche, la loi cantonale du 31 mars 1988 concernant l'amélioration du marché du logement (RSJU 844.1) continuera à s'appliquer après le 31 décembre 2024. Cette loi offre déjà à l'Etat et aux communes la possibilité de mettre en place les instruments proposés par la motion. Il en est ainsi de la souscription de parts sociales ou de participations (art. 3, al. 2, let. f), du cautionnement de prêts (art. 3, al. 2, let. b) ou de mesures fiscales (art. 3, al. 2, let. e). Sur le plan fiscal, les directives du Gouvernement autorisent les sociétés immobilières à créer des provisions à hauteur de 5% de la valeur d'assurance des bâtiments à raison d'un dixième par année. Dans la plupart des cas, cette possibilité n'est pas exploitée.

Le Gouvernement constate que la Constitution cantonale et la loi n'excluent pas non plus que les mesures proposées par la motion soient de la compétence partielle ou exclusive des communes.

Par conséquent, toutes les possibilités évoquées dans la motion sont déjà prévues dans la législation jurassienne. Toutefois, pour activer leur mise en œuvre, il faudrait que le Parlement adopte un nouveau décret, distinct du décret actuel du 13 décembre 1991, en vertu de l'article 4 de la loi cantonale. Ce décret devrait fixer la nature, le montant et les conditions d'obtention des prestations, ainsi que les charges à supporter et les conditions à remplir par les bénéficiaires.

Par ailleurs, la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG ; RS 842) subsistera également lorsque les effets de la LCAP prendront fin en 2024. Cette base légale prévoit notamment des aides financières et techniques de la part de la Confédération, dont le cautionnement d'emprunts hypothécaires (art. 35 LOG) et la participation au capital social (art. 38 LOG) suggérés par l'auteure du postulat. A ce titre, la législation fédérale n'interdit pas aux cantons de prendre des mesures d'encouragement similaires à celles prévues par la Confédération, comme l'a réalisé Neuchâtel, avec la loi du 30 janvier 2008 sur l'aide au logement (RSN 841.00). La Confédération ne fixe en outre aucune condition spécifique à respecter par les cantons, comme c'était le cas avec la LCAP.

Instruments financiers fédéraux à disposition des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP)

Les instruments prévus par la LOG visent à renforcer les promoteurs et organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Pour rappel, il s'agit de :

- 1) prêts à un taux avantageux et cautionnés par la Confédération, via la centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique (CCL) ;
- 2) prêts à un taux préférentiel via le fonds de roulement alimenté par la Confédération et gérés par les associations faïtières des coopératives d'habitation ; ces prêts sont non seulement utilisables pour la construction et la rénovation de logements d'utilité publique mais encore, depuis 2014, pour l'acquisition de terrains à bâtir quand l'octroi d'un droit de superficie est impossible ;
- 3) prêts à des taux favorables via l'ARMOUP et son fonds de solidarité ;
- 4) cautionnements par la Coopérative de cautionnement hypothécaire (CCH) de prêts et crédits hypothécaires (2^e rang).

Les maîtres d'ouvrage dont le caractère d'utilité publique a été confirmé peuvent aujourd'hui déjà déposer leurs requêtes de prêts à la Confédération, qu'il s'agisse de construction, de rénovation complète, de démolition-reconstruction ou d'achat d'immeubles. Les critères d'octroi tiennent notamment compte de la qualité et d'un besoin avéré. Ainsi, les nouvelles constructions dans les communes avec un taux de logements vacants supérieur à 1,5% bénéficient d'une aide, à condition que la commune participe de manière substantielle au projet, par exemple par l'octroi d'un droit de superficie. La situation financière du maître d'ouvrage et le financement du projet, en particulier l'engagement d'une banque, sont également déterminants. La Confédération évalue encore chaque année, par un service externe indépendant, la situation financière des MOUP qui bénéficient de fonds d'encouragement. Ce suivi sert à réduire les risques de défaut de paiement.

En tout état de cause, les prêts du fonds de roulement servent souvent d'aides de départ pour de jeunes MOUP : ils sont en effet une condition à l'obtention d'un financement bancaire pour ceux qui disposent de fonds propres limités.

Les MOUP jurassiens ont été encouragés à recourir aux outils de la LOG par le Gouvernement, dans sa réponse à la question écrite n° 2821. Le Service de l'économie et de l'emploi (SEE) l'a également rappelé lors d'une séance qui s'est tenue le 6 décembre 2016, en présence du président de l'Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP). Outre ces instruments, il convient également de rappeler l'évolution des taux d'intérêt pour les prêts hypothécaires qui permet aux MOUP de renforcer leurs marges en profitant de conditions d'emprunt bien plus avantageuses qu'elles ne l'étaient par le passé.

Enfin, des moyens supplémentaires pourraient être mis à disposition des MOUP dans les années à venir. En avril 2017, le Conseil fédéral a mis en consultation un arrêté fédéral visant à solliciter des Chambres fédérales l'octroi d'un crédit-cadre de CHF 250 millions en faveur des logements à loyer ou à prix modérés pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2029. Cette somme est destinée à augmenter la dotation du fonds de roulement prévu par la LOG, les moyens à disposition étant dédiés à des prêts en faveur des MOUP. Cette proposition se base sur les conclusions du groupe de travail institué par la Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique (CDEP) et l'Union des villes suisses, dans le cadre du dialogue entre la Confédération, les cantons et les villes. Dans sa réponse à la consultation, le Gouvernement a accueilli favorablement la proposition du Conseil fédéral.

Suite à la consultation, le Conseil fédéral a adopté, le 21 mars 2018, le message relatif à l'initiative populaire « Davantage de logements abordables » et à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique (FF 2018 2253). Il est prévu que l'arrêté fédéral (FF 2018 2291) entre en vigueur dès que l'initiative populaire aura été retirée ou rejetée. Le dossier est déposé aux Chambres fédérales et n'a pas encore été débattu, au moment de la rédaction du présent rapport.

Un engagement futur de l'Etat à évaluer avec précaution

Outre les aspects légaux évoqués ci-dessus, les propositions du postulat, si elles devaient être mises en œuvre à l'échelle du canton, soulèveraient de nombreuses questions sur le plan financier.

Tout d'abord, l'ampleur des souscriptions de parts sociales ou de participations dans le capital de fondations et de sociétés anonymes, ainsi que des prêts est difficile à estimer, la situation financière actuelle des MOUP, leurs besoins et leurs intentions futures étant à ce stade inconnus.

Les engagements de l'Etat devraient être ensuite prévus dans le plan financier, alors même qu'ils dépendraient de décisions de tiers qui lui échappent. La faible marge de manœuvre budgétaire à disposition en serait réduite d'autant et perdrait encore en prévisibilité. En outre, de tels engagements ne seraient pas non plus sans risques à long terme et potentiellement lourds de conséquences, souvent imprévisibles, par exemple en cas d'assainissement financier ou de recapitalisation. Les cautionnements d'emprunts hypothécaires sont aussi très problématiques en cas de faillite.

Enfin, l'octroi, la gestion et le suivi de tels engagements sur de nombreuses années seraient particulièrement complexes et onéreux sur le plan administratif. Il s'agirait de créer des compétences en la matière au sein de l'Etat ou de les déléguer à un tiers rémunéré pour les prestations accomplies.

En l'occurrence, dans l'hypothèse où les propositions du postulat seraient mises en œuvre, l'Etat ne saurait supporter des risques d'une telle ampleur, sans une analyse sérieuse du besoin, de la situation financière du MOUP et du financement de son projet, ainsi que sans une implication conséquente de la ou des communes concernées.

Les communes disposent en effet de leviers d'action importants au niveau local, en matière d'aménagement du territoire ou sur le plan foncier, notamment avec l'octroi de droits de superficie. En outre, celles-ci sont plus à même d'évaluer leurs besoins et d'établir des relations de proximité avec les MOUP, ce qui est de prime abord plus approprié en termes de suivi. Rien n'exclut donc que les propositions du postulat ne puissent être aussi mises en œuvre directement par les communes qui le souhaitent, ce que la législation actuelle permet déjà au demeurant.

Des besoins à évaluer durablement

En juin 2018, le taux de logements vacants du Jura s'élève à 2,56% (Suisse : 1,62%), contre 2,28% une année auparavant (+0,28%). A titre indicatif, les cantons du Valais (avec un taux de logements vacants de 2,37%, en juin 2018), de Soleure (avec 2,98%) et de Glaris (1,60%) n'ont pas introduit de mesures supplémentaires à celles prévues par la LOG.

Cette évolution peut être mise en perspective avec l'évolution de la population jurassienne qui a augmenté de 168 habitants entre 2016 et 2017 (+0,2%) et de 4'158 habitants (+6%) entre 1998 (68'995 habitants) et 2017 (73'290 habitants). Sur cette même période, le taux de croissance annuel moyen de la population s'élève à 0,3%, contre 0,9% au niveau national. Le Jura n'est pas non plus confronté à une dynamique démographique comparable à celle que l'on a observée ces vingt dernières années dans des cantons du Plateau suisse, comme Argovie (avec un taux de croissance annuel moyen de 1,1%) et Vaud (1,3%), ou préalpines, comme Zoug (1,3%), Lucerne (0,8%) et Fribourg (1,5%). De même, le Jura est encore épargné par la pression immobilière et foncière qui s'exerce dans les agglomérations suisses.

Selon le relevé structurel de l'Office fédéral de la statistique (OFS) portant sur l'année 2016 et paru en février 2018, le Jura connaît le loyer moyen le plus bas au niveau national : CHF 905 contre CHF 1'322 au niveau national. Selon les estimations de l'OFS, les loyers varient entre CHF 840 (CHF 1'151 au niveau suisse) pour un logement datant de l'époque 1946-1960 et CHF 1'232 pour un appartement construit entre 2011 et 2016 (CHF 1'792 au niveau suisse).

Le taux de logements vacants au 1^{er} juin 2018 peut toutefois se présenter de manière plus contrastée au niveau communal (cf. annexe 1). Ainsi, le taux moyen du district de Delémont s'élève à 2,2%, dans une fourchette comprise entre 0,3% (Val Terbi) et 4,0% (Bourignon),

Mervelier et Soyhières) ; celui des Franches-Montagnes à 2,2%, dans une fourchette comprise entre 0,8% (Muriaux) et 3,5% (Les Bois) ; et celui de Porrentruy à 3,3%, dans une fourchette comprise entre 0,3% (La Baroche) et 8,4% (Bonfol).

Des contrastes similaires peuvent être observés sur la base des catégories principales d'espaces à caractère urbain définis par l'OFS en 2014¹, pour prendre un autre exemple.

Première catégorie, les *communes-centre d'agglomération* de Delémont et de Courroux présentent des taux de logements vacants de respectivement 2,1% et 2,0%. Mais ces taux sont très variables dans la deuxième catégorie des *communes appartenant à la couronne d'agglomération* de Delémont, par exemple : Courrendlin : 3,3% ; Courtételle : 1,5% ; Haute-Sorne : 3,4%. Rattachées à la troisième catégorie, les *communes-centre hors agglomération* de Porrentruy et de Fontenais connaissent quant à elles des taux de 3,9% et de 1,1%. Enfin, quatrième catégorie, les *communes rurales sans caractère urbain* présentent toutes les situations possibles. Cette typologie est naturellement très sommaire. Il n'en demeure pas moins qu'elle soulève également des questions intéressantes en termes de développement territorial et d'aménagement du territoire, ainsi que d'éventuels besoins en logements d'utilité publique.

S'il fallait poursuivre les réflexions, il conviendrait aussi de prendre en compte d'autres éléments d'appréciation, comme le vieillissement démographique. Par exemple, les personnes âgées désireuses de se rapprocher des centres-villes et délaissant leur villa individuelle pour un appartement, adapté ou non, sont de plus en plus nombreuses. C'est une tendance clairement identifiée au niveau national, dont il est difficile d'estimer l'ampleur actuelle et future dans le Jura, ainsi que ses conséquences en matière de développement territorial. De même, il serait certainement utile de tenir compte d'indicateurs économiques plus fins – évolution de la construction, prix des loyers, pouvoir d'achat, salaires - ou sociaux – organisation, structure des familles, rapports de dépendance, etc.

Aussi utiles soient-elles, ces données statistiques ne fournissent que des bases d'appréciation générales qui ne suffisent pas, à elles seules à justifier une intention. A tout le moins, mériteraient-elles d'être affinées entre les services de l'Etat, les communes et les MOUP, d'une part, pour mettre durablement en adéquation les objectifs en matière de développement territorial avec les spécificités cantonales et locales du marché du logement ; d'autre part, pour mieux identifier les éventuels besoins à court, moyen et long termes, pour autant que ceux-ci soient avérés.

C'est ici que la démarche lancée dans le canton de Fribourg à fin août 2018 peut présenter un certain intérêt². Une « Association de l'observatoire du logement et immobilier – Fribourg » a été constituée. Elle réunit des partenaires publics - dont l'Etat et la Ville de Fribourg - et privés. L'observatoire, dont la gestion est confiée à la Haute école de gestion Fribourg, a pour vocation de collecter des informations ciblées sur les besoins des acteurs du marché immobilier. A noter que, dans une première phase, le modèle sera testé, à l'état de prototype, sur la Ville de Fribourg.

Appréciation et suites

Les éléments qui précèdent démontrent qu'il n'est pas opportun, dans les circonstances actuelles, d'envisager de déployer des instruments complémentaires à ceux prévus par la LOG, comme le propose le postulat sans éléments d'appréciation plus fins et sans une connaissance plus approfondie des intentions des communes et des MOUP.

Néanmoins, le Gouvernement est conscient du défi que peut représenter la fin des aides fédérales au titre de la LCAP, pour les propriétaires privés et les MOUP (cf. annexes 2 et 3). C'est pourquoi il souhaite suivre de plus près l'évolution du logement, en général, et du logement d'utilité publique, en particulier, de manière plus approfondie qu'aujourd'hui.

¹ Cf. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/communiqués-presse.assetdetail.38622.html>; les catégories définies par l'OFS depuis 2014 ont remplacé les typologies des communes utilisées dans les années 1990 et 2000.

² Cf. <http://www.heg-fr.ch/FR/HEG-FR/Communication-et-evenements/evenements/Pages/observatoire-logement-immobilier.aspx>

Le Gouvernement entend dès lors charger le Service de l'économie et de l'emploi de piloter un groupe de travail composé de représentants des Services de l'action sociale, de la santé publique et du développement territorial. Ce groupe aurait le mandat suivant :

- 1) évaluer, sur la base des expériences recueillies dans le canton de Fribourg, la possibilité d'instituer un observatoire du logement et de l'immobilier ;
- 2) évaluer l'opportunité de mettre en place un forum du logement, comme le pratiquent certains cantons ;
- 3) étudier, en collaboration avec l'ARMOUP et les MOUP jurassiens, si un accompagnement de l'Etat, similaire à celui fourni par la promotion économique pour les entreprises, est opportun dans la préparation des projets et des dossiers déposés à l'Office fédéral du logement (OFL) pour les aides prévues par la LOG ;
- 4) identifier et proposer au Gouvernement les éventuelles mesures qui pourraient en découler.

En particulier, les deux premières tâches (points 1 et 2) confiées au groupe de travail consisteraient à mieux cerner les éventuels besoins en matière de logements d'utilité publique.

Le groupe de travail pourrait prendre tous les contacts utiles à son mandat avec l'OFL, l'ARMOUP, les MOUP, les communes et d'autres acteurs immobiliers. Il pourrait, si nécessaire, bénéficier de l'appui d'un institut de recherche d'une haute école, notamment en ce qui concerne la mise en place d'un observatoire du logement. Excepté ce dernier soutien, ces travaux seraient conduits sans ressources supplémentaires.

Conclusion

En conclusion, le Gouvernement constate que les instruments proposés par le postulat sont déjà prévus dans la loi cantonale du 31 mars 1988 concernant l'amélioration du marché du logement. Il relève l'importance des engagements à consentir si ceux-ci sont mis en œuvre et les risques conséquents qu'ils entraînent à long terme pour l'Etat, sur le plan financier, sans un engagement important d'autres acteurs, à l'instar des communes. Il observe en outre que les besoins en logements d'utilité publique à moyen et plus longs termes sont difficiles à identifier et à prévoir en l'état actuel.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement privilégie, dans l'immédiat, les possibilités offertes par la législation fédérale. Conscient du défi que soulève la fin des aides au logement, il est toutefois disposé à constituer un groupe de travail chargé de lui proposer des mesures permettant notamment de suivre de plus près le marché du logement.

Au vu de ce qui précède, il est proposé le classement du postulat 1194a.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, à l'expression de notre considération distinguée.

Delémont, le 11 décembre 2018

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Certifié conforme
la Chancelière



Gladys Winkler Docourt

Annexe 1 :

Logements vacants et taux de vacance des logements, en %, selon la commune, au 1er juin 2017, canton du Jura (Source : OFS, Service de statistique du canton de Neuchâtel)

No OFS	Communes	Nombre de logements vacants	Taux de vacance des logements, en %
Canton du Jura, total		974	2.6
District de Delémont		414	2.2
6702	Boécourt	6	1.4
6703	Bourrignon	5	4.0
6704	Châtillon	5	2.4
6706	Courchapoix	0	0.0
6708	Courrendlin	51	3.3
6709	Courroux	31	2.0
6710	Courtételle	18	1.5
6711	Delémont	138	2.1
6712	Develier	9	1.5
6713	Ederswiler	0	0.0
6729	Haute-Sorne	115	3.4
6715	Mervelier	10	4.0
6716	Mettembert	2	3.2
6718	Movelier	6	2.4
6719	Pleigne	2	1.0
6720	Rebeuvelier	0	0.0
6721	Rossemaison	0	0.0
6722	Saulcy	1	0.8
6724	Soyhières	10	4.0
6730	Val Terbi	4	0.3
6728	Vellerat	1	1.8
District des Franches-Montagnes		121	2.2
6741	Le Bémont	0	0.0
6742	Les Bois	21	3.5
6743	Les Breuleux	24	3.1
6744	La Chaux-des-Breuleux	0	0.0
6745	Les Enfers	2	2.8
6748	Les Genevez	7	2.6
6750	Lajoux	9	2.7
6751	Montfaucon	2	0.6
6753	Muriaux	2	0.8
6754	Le Noirmont	17	1.8
6757	Saignelégier	32	2.3
6758	Saint-Brais	3	2.2
6759	Soubey	2	1.3
District de Porrentruy		439	3.3
6771	Alle	27	3.1
6810	La Baroche	2	0.3
6807	Basse-Allaine	19	2.8
6773	Beurnevésin	5	6.5
6774	Boncourt	36	5.3
6775	Bonfol	37	8.4
6778	Bure	9	2.7
6808	Clos du Doubs	14	1.6
6781	Coeuve	8	2.6
6782	Cornol	17	3.2
6783	Courchavon	5	3.3
6784	Courgenay	51	4.4
6785	Courtedoux	3	0.8
6787	Dampfreux	5	5.4
6789	Fahy	4	1.9
6790	Fontenais	9	1.1
6792	Grandfontaine	3	1.5
6809	Haute-Ajoie	19	3.4
6793	Lugnez	2	2.1
6800	Porrentruy	153	3.9
6806	Vendlincourt	11	3.9

Annexe 2 :

Répartition des logements locatifs donnant droit à une aide fédérale et cantonale, selon la LCAP, par commune et par type de propriétaire entre 2015 et 2018 (Source : Service de l'économie et de l'emploi)

Commune	2015		2016		2017		2018	
	MOUP	Privé	MOUP	Privé	MOUP	Privé	MOUP	Privé
Alle	18	18	18	18	18	18	18	18
Bassecourt	28	38	28	38	28	38	28	38
Boécourt	18		18		18		18	
Bonfol		11		0		0		0
Bourrignon		16		16		16		16
Buix		6		6		6		0
Bure		12		12		12		12
Chevenez		6		6		6		6
Corban		6		0		0		0
Cornol		22		22		14		6
Courchapoix		7		7		7		7
Courrendlin	21	6	21	6	21	6	21	6
Courroux	12	52	12	52	12	52	12	52
Courtedoux		16		16		16		16
Courtételle	16	36	16	36	16	36	16	26
Delémont	78	93	78	93	70	93	70	60
Fontenais		22		22		22		22
Le Noirmont		12		12		12		12
Les Breuleux		9		9		9		0
Les Genevez		13		13		13		0
Porrentruy	39	8	39	4	39	4	39	0
Rebeuvelier		4		4		4		4
Saignelégier	20	20	20	20	20	20	20	20
St-Ursanne		10		10		0		0
Undervelier		16		16		16		8
Vendlincourt		11		11		11		11
Vicques		9		9		9		9
Totaux par type de propriétaire	250	479	250	458	242	440	242	349
Total général	729		708		682		591	

Annexe 3 :

Evolution du nombre de logements donnant droit à une aide fédérale et cantonale, selon la LCAP, entre 2013 et 2028 (Source : Service de l'économie et de l'emploi)

Années	Nombre d'appartements donnant droit à une aide fédérale	Dont nombre d'appartements donnant également droit à l'aide cantonale
2013	774	566
2014	764	566
2015	729	536
2016	708	517
2017	682	517
2018	591	471
2019	539	419
2020	452	332
2021	338	218
2022	236	126
2023	105	38
2024	75	
2025	37	
2026	18	
2027	18	
2028		