

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 78 (2016-2021)
de Mme et MM. Pierre-Alain Perritaz, Lise-Marie Graden, Matthieu Loup et Simon Zurich (PS)
demandant d'étudier, dans le cadre de sa politique foncière,
l'encouragement et le soutien à la création des coopératives d'habitation**

En séance du 2 juillet 2018, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 78 de Mme et MM. P.-A. Perritaz, L.-M. Graden, M. Loup et S. Zurich lui demandant d'étudier, dans le cadre de sa politique foncière, l'encouragement et le soutien à la création des coopératives d'habitation.

Table des matières

Résumé du postulat.....	2
Réponse du Conseil communal.....	2
I. Les Coopératives d'habitation.....	2
a. En Suisse	2
b. En Suisse romande	3
c. A Fribourg	4
i. Création de FRIMOUP	4
ii. Réseautage fribourgeois.....	4
iii. Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement	5
II. Soutien actuel aux coopératives d'habitation.....	6
III. Politique foncière active de la Ville de Fribourg (PFA).....	6
IV. Conclusion	7

Résumé du postulat

Les auteurs du postulat demandent au Conseil communal d'étudier l'encouragement et le soutien à la création des coopératives d'habitation, en se référant à une présentation de la coopérative d'habitation fournie sur le site de l'Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique¹.

La coopérative est en fait une forme d'organisation d'entraide qui remonte à la nuit des temps. Les Romains la pratiquaient déjà et le Moyen-Âge grouillait de corporations de toutes sortes. En Suisse, elle participe quasi au mythe fondateur de la belle Helvétie et elle est définie dans le [Code des obligations aux articles 828-926](#). La coopérative est une société à but non-lucratif. Le produit net est versé à l'organisation. La coopérative permet de garder une certaine mixité sociale. Elle permet notamment à des familles de rester en ville plutôt que de déménager loin du centre avec tous les inconvénients qui vont avec (déplacement pour travail, école, loisirs etc.).

Réponse du Conseil communal

I. Les Coopératives d'habitation

a. En Suisse

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP) et les coopératives d'habitation peuvent jouer un rôle social de modération des loyers non négligeable, particulièrement durant les périodes difficiles, lorsque la pénurie de logements se fait durable dans les centres urbains. "Par des prix qui prennent alors l'ascenseur, cette mauvaise conjoncture renvoie en périphérie urbaine la population aux revenus modestes et de la classe moyenne²."

Régie par les articles 828-926 du Code des Obligations, la coopérative d'habitation est une forme d'habitat entre la location et la propriété. Son but est de fournir des logements à loyers modérés à ses membres-coopérateurs. Les habitants mettent alors leur capital ensemble (parts sociales), ce qui permet d'être plus facilement concurrentiel par rapport à des promoteurs et d'acquérir plus facilement un immeuble ou un terrain. "Il s'agit d'une forme d'habitat qui favorise l'échange, la solidarité et le partage des responsabilités³."

"En Suisse, les coopératives d'habitation possèdent aujourd'hui environ 5% du parc immobilier. Imbattables en terme de loyer - leur premier objectif - les coopératives d'habitation, par la recherche de l'intérêt collectif et du long terme, contribuent activement à atténuer la crise du logement et à l'émergence d'une nouvelle économie de la construction plus verte, plus économe en ressources et plus humaine; elles sont donc aujourd'hui également un moteur d'innovation et pionnières en termes de durabilité et de transition énergétique: construction écologique, participation des habitants, communautés de consommation d'électricité solaire, etc. Elles apportent également une réforme en modifiant les comportements de mobilité⁴.."

¹ <https://www.fonder-construire-habiter.ch/cest-quoi-une-cooperative-dhabitation>

² <https://www.fonder-construire-habiter.ch/cest-quoi-une-cooperative-dhabitation>

³ <https://lamaisonnature.ch/lhabitat-collectif/lescooperatives-dhabitation>

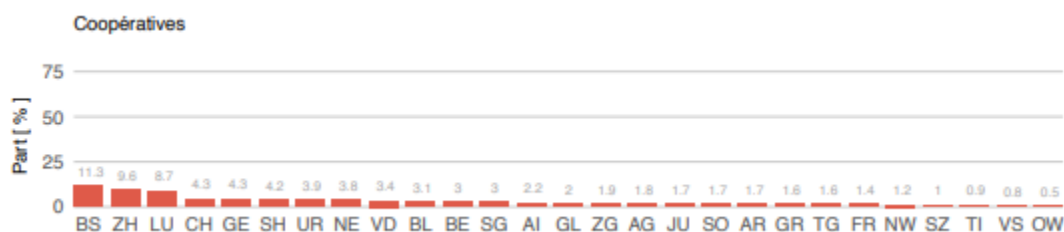
⁴ <https://blogs.letemps.ch/david-martin/2018/02/03/les-cooperatives-dhabitation-innovantes-durables-solidaires-la-preuve-par-lacte>

Les coopératives d'habitation font partie des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui recensent également les fondations et les sociétés immobilières à but non lucratif. "Les MOUP jouent ainsi un rôle bienfaiteur et régulateur sur un marché immobilier connaissant de fortes pénuries⁵."

"Coopératives d'habitation Suisse"⁶ est la plus grande association faîtière de MOUP en Suisse. Elle regroupe plus de 1200 maîtres d'ouvrage d'utilité publique, qui gèrent au total plus de 150'000 logements dans toute la Suisse, ainsi que 10 associations régionales qui sont indépendantes mais collaborent étroitement avec la faîtière, notamment par le biais de l'assemblée des délégués.

Annulé en 2019 en raison du jubilé des cent ans et en 2020 en raison de la crise sanitaire, la faîtière organise à nouveau le 17 septembre 2021 le Forum des Coopératives d'habitation Suisses 2021⁷.

En novembre 2017, l'Office fédéral du logement (OFL) publie une étude sur le logement d'utilité publique en Suisse, en comparaison avec le locatif et la propriété⁸. Cette analyse exhaustive (document de 67 pages) relève que sur les plus de 3,56 millions de logements alors recensés, 58% des ménages habitent dans un logement locatif, 37% vivent en propriété et 4,3% résident dans un logement d'utilité publique, avec une différence considérable entre les cantons sur la part prise par les coopératives.



b. En Suisse romande

L'Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (**ARMOUP**⁹) s'engage pour la construction de logements de qualité à prix abordables. Elle soutient ses membres et lutte pour le maintien et le développement d'une politique du logement utile à toutes et à tous. La Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement, selon le chapitre consacré ci-après, est membre de l'ARMOUP.

L'ARMOUP offre à ses membres aides financières, coaching, formation, montage d'une coopérative, séminaires, conseils en droit du bail, etc.

Elle est la principale plateforme d'information, de contact et d'échanges resserrant les liens entre ses 230 membres actifs, gérant un parc immobilier de 26'000 logements en Suisse romande.

En Suisse romande, la situation du marché locatif reste tendue dans l'Arc lémanique, particulièrement pour les deux villes de Genève et Lausanne. Les Cantons de Genève, Neuchâtel et Vaud ont mis sur pied des mesures d'aides visant à favoriser la construction ou la rénovation de

⁵ Dossier "La coopérative d'habitation comme réponse à la crise du logement?" préparé par Pascal Magnin, secrétaire général romand de l'Association suisse pour l'habitat (ASH), pour l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale – 12.2012-01.2013

⁶ <https://www.wbg-schweiz.ch>

⁷ <https://www.forum-wohnen.ch/fr>

⁸ <https://www.bwo.admin.ch> – publication de l'étude "Logements appartenant aux communes et aux cantons. Etat des lieux" réalisée en 2017 par EBP sur mandat de l'OFL

⁹ <https://www.armoup.ch>

logements d'utilité publique. En 2016, les logements coopératifs représentent 4,4% du parc locatif vaudois. Le Canton de Vaud souhaite aujourd'hui davantage épauler les coopératives de logement et le Conseil d'Etat a pris en 2019 plusieurs mesures pour encourager cette forme d'habitation.

L'Office fédéral du logement (OFL) organise depuis peu des rencontres "Réseau logement en Suisse romande"; 16 villes romandes ont participé à la troisième rencontre qui s'est déroulée le 16 juin 2021. Si ce réseau est conçu comme un lieu d'échange informel, il permet de créer des interactions constructives avec d'autres villes, tant par les expériences vécues que sur les projets à venir. La Ville de Fribourg y participe régulièrement.

c. A Fribourg

i. Création de FRIMOUP

En mai 2019, portés par la success story de Bienne, des représentants du logement d'utilité publique ont invité les coopératives d'habitation régionales pour une première rencontre en vue de fonder un groupement des coopératives d'habitation, avec pour objectif d'explorer l'intérêt des MOUP du Grand Fribourg à promouvoir ensemble leurs intérêts auprès des pouvoirs publics. Des représentants des autorités publiques de la Ville et du Canton ont participé à cette rencontre¹⁰.

Convaincu du bien-fondé de cette initiative porteuse d'intérêt, le groupement des maîtres d'ouvrage d'utilité publique du canton de Fribourg, baptisé FRIMOUP¹¹ a été créé le 5 novembre 2019 par une dizaine de coopératives d'habitation et de fondations de la région. A l'instar de nombreuses autorités publiques, telles que la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), la Direction de l'Economie et de l'Emploi (DEE) – le Service du logement a été associé à la création de FRIMOUP -, l'Office fédéral du logement (OFL), mais également l'Association romande des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP), la Ville de Fribourg a salué la création de FRIMOUP, permettant de constituer un interlocuteur unique avec la Ville afin de mieux intégrer la question du logement d'utilité publique dans la politique du logement de la ville.

FRIMOUP est une association à but non lucratif, offrant une plateforme d'échanges et de services pour améliorer les conditions cadres et promouvoir des opportunités pour que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique actifs dans le canton puissent y réaliser leurs projets et développer des liens entre eux. Elle est ainsi un partenaire privilégié des collectivités publiques et soutiendra la création et le développement de nouveaux MOUP en les faisant connaître et promouvoir auprès des acteurs immobiliers, des collectivités et de la population. Relais des associations romandes et suisses, avec lesquelles elle travaille en complémentarité, FRIMOUP représente d'ores et déjà plus de 2'200 logements avec un potentiel de développement.

ii. Réseautage fribourgeois

Depuis 2016, un "**Forum fribourgeois du logement**"¹² est organisé chaque année par le Service du logement de l'Etat de Fribourg, dont la thématique privilégiée demeure celle de répondre à une offre de logements adaptée aux besoins de la population. La Ville de Fribourg y participe à chaque édition, attentive à suivre l'évolution du marché immobilier tant local que régional.

¹⁰ <https://www.habitation.ch/bientot-un-groupement-des-cooperatives-dhabitation-a-fribourg>

¹¹ <https://frimoup.ch>

¹² <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/parcours-de-vie/presentation-du-forum-du-logement>

L'adéquation entre l'offre et la demande en matière de logement et la prise de bonnes décisions en matière immobilière sont autant de préoccupations récurrentes de la part des acteurs privés que publics qui ne disposaient d'aucun instrument leur permettant d'évaluer le marché du logement fribourgeois. Pour répondre à ce besoin, une association publique-privée, à but non-lucratif, a créé en août 2018 l'"**Observatoire du logement et immobilier Fribourg**"¹³, dont la gestion a été confiée à la Haute école de gestion Fribourg (HEG-FR). Sa mission est de traiter les informations orientées vers les besoins concrets des acteurs locaux intervenant sur le marché immobilier fribourgeois.

L'Observatoire du logement et immobilier Fribourg a présenté ses premiers résultats en juillet 2020, en publiant pour la première fois des indicateurs reflétant la situation immobilière de la ville de Fribourg. Convaincue du bien-fondé de cette volonté publique-privée, la Ville de Fribourg a en effet étroitement collaboré avec la HEG-FR dès le lancement de cette initiative, en jouant le rôle de région pilote pour le développement du prototype. A ce titre, le Conseil communal est représenté au comité de pilotage. Aujourd'hui, les résultats prometteurs de l'Observatoire, qui dresse régulièrement un bilan de la situation du logement sur quatre axes (parc de logements, besoins de la population, utilisation du foncier et loyers pratiqués), permettent au Conseil communal d'en faire un outil privilégié pour les actions qu'il mènera dans le cadre de sa politique foncière active et son développement urbain.

iii. **Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement**

La Ville de Fribourg a créé en 1990 la **Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement**¹⁴ qui a pour objectif la construction, l'acquisition - en particulier sous forme de droit de superficie -, l'exploitation et la gestion d'immeubles servant à des logements à caractère social. Régie par les dispositions du code civil suisse (art. 80ss), elle est une entité juridique indépendante de la Ville qui garantit toutefois ses engagements. La Fondation est représentée par son Conseil de Fondation, nommé par le Conseil communal pour une période administrative couvrant une législature, composé de cinq membres, dont trois Conseillers communaux.

La Fondation a réalisé en 1994 le complexe des Bonnesfontaines 40-50 et a racheté en 2004 les parts de Copropriété de Sicoop-Centre. Son parc immobilier se compose donc actuellement de 169 logements d'utilité publique (125 logements aux Bonnesfontaines 40-50 et 44 logements à la rte des Arsenaux 23-23a et 39a).

Le Conseil de Fondation porte une réflexion attentive et permanente sur le rôle social de la Fondation, en adéquation avec sa pérennité financière, dont l'assise est aujourd'hui stable. Afin de ne pas interférer dans la dynamique des relations politiques, la Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement n'est aujourd'hui pas membre de FRIMOUP mais privilégie une collaboration de partenariat.

La Fondation suit attentivement les actualités de FRIMOUP et sa représentation au sein de son Conseil de Fondation lui permet de maintenir un lien étroit et actif avec les réflexions et actions menées par la politique du logement de la Ville. Par ailleurs, la politique du logement de la Ville a été présentée de manière exhaustive dans le rapport final au postulat n° 33 de la législature 2016-2021.

¹³ <https://www.immolab-fr.ch/>

¹⁴ <https://www.ville-fribourg.ch/fondation-de-la-ville-de-fribourg-en-faveur-du-logement>

II. Soutien actuel aux coopératives d'habitation

Basée sur la loi fédérale de 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP) et la loi cantonale de 1985 encourageant la construction de logements à caractère social, les locataires peuvent bénéficier de subventions appelées abaissements supplémentaires qui dépendent de leur situation de revenu et de fortune. Les logements concernés sont subventionnés pendant 25 ans à partir de leur construction. Mais comme le programme d'aide a été suspendu en 2001, le subventionnement s'arrête progressivement et tous les logements concernés sortiront de ce régime en 2026.

La Ville de Fribourg a participé à ce programme d'aide dès 1988, en soutenant les logements propriétés de près de 30 MOUP, par le biais de subventions communales pour un total de promesses totalisant 12 millions de francs. Un nombre important d'immeubles sortent chaque semestre de ce régime d'aide. Durant les années 2010 et suivantes, le montant d'aide alloué par la Commune se situait entre 300'000 et 400'000 francs par année, pour atteindre 150'000 francs en 2020. Au 30 juin 2021, à l'exception de la Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement dont les locataires bénéficient de l'aide communale jusqu'en 2025 pour les logements situés à la rte des Arsenaux 23-23a et 39a (l'aide cantonale continue jusqu'en 2029), les aides de la Ville de Fribourg prennent fin.

L'aide actuelle au logement en forme d'abaissements de loyer est remplacée au niveau fédéral par un nouveau système d'aide qui est régi par la loi fédérale de 2003 sur le logement (LOG). Cette aide consiste à encourager la construction de logements à prix modérés par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP, soit principalement des coopératives d'habitation et des fondations). Concrètement, cette aide est destinée aux membres des organisations faitières de construction de logements d'utilité publique.

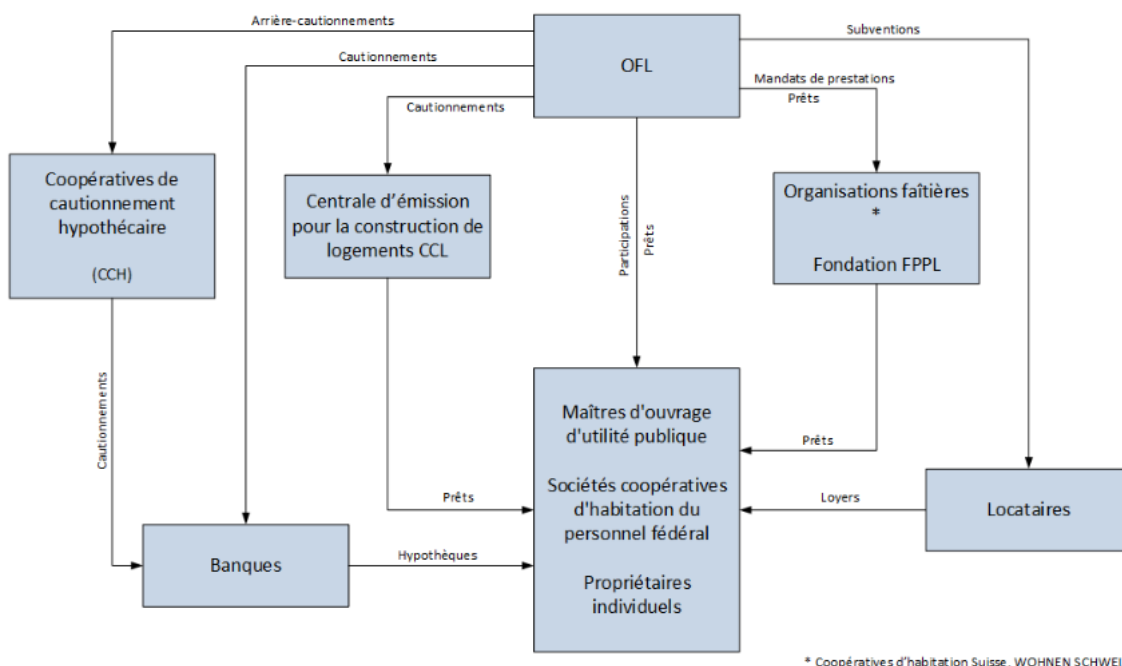
III. Politique foncière active de la Ville de Fribourg (PFA)

En décembre 2016, le Conseil général de la Ville de Fribourg adoptait la création, au budget 2017, d'une réserve permettant d'activer un fonds de politique foncière. Cette réserve a vocation d'être alimentée régulièrement en fonction des besoins quantifiés au moyen des recettes des activités foncières et lors du bouclage des exercices comptables et servira à déployer les ambitions du Conseil communal en matière de PFA, dont la politique du logement est un des piliers.

Le Conseil communal peut aujourd'hui activer la mise en œuvre de sa politique foncière active au travers des ressources dont il dispose:

- Humaines: Coordinateur immobilier (recrutement en cours), collaboration des Services de la Ville.
- Instrumentales: Règlement communal, PAL, PAD, Observatoire du logement et immobilier Fribourg/Freiburg.
- Organisationnelles: COPIL PFA, Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement, Bourgeoisie de la Ville de Fribourg, FRIMOUP.
- Foncières: la Ville est propriétaire de terrains pouvant faire l'objet de différentes affectations et usages. Au regard des besoins communautaires (sports, écoles, infrastructures techniques...) et en s'appuyant sur la politique du logement et de l'habitat (cf. réponse au postulat n° 33), la PFA devra définir ses objectifs et se positionner sur la mise à disposition de terrains en faveur des coopératives d'habitation.
- Financières: Fonds PFA, Fondation de la Ville de Fribourg en faveur du logement; il est en effet à relever qu'au travers de sa Fondation, la Ville – à l'instar de tous les maîtres d'ouvrage

d'utilité publique et sociétés coopératives d'habitation - dispose alors d'un solide réseau de relations de l'aide au logement:



IV. Conclusion

Les nombreuses connexions auxquelles il est fait référence dans la présente réponse, mais également les ressources et études développées depuis le dépôt du postulat n° 78, permettent au Conseil communal de poursuivre son travail de fond au travers de sa politique foncière active, en veillant notamment à répondre à l'un de ses objectifs, celui de contribuer à développer des projets d'utilité publique, dans le logement, en activant et soutenant les réseaux existants, en matière de coopératives d'habitation également.

Le Conseil communal a déjà rencontré à plusieurs reprises des représentants de coopératives et constate la dynamique tant quantitative que qualitative existante dans ce domaine. Le Conseil communal pourra répondre à cette volonté en œuvrant à la promotion, au partenariat et au renforcement d'une collaboration avec les coopératives d'habitation, notamment au travers des associations faitières, de sa Fondation en faveur du logement et dans le cadre de ses activités de politique foncière.

Le postulat n° 78 est ainsi liquidé.