Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 87 (2015)

Heft: 3

Artikel: Le soutien aux coopératives dans les politiques du logement de cinq villes alémaniques

Autor: Schindelholz, Jude / Brünisholz, Patrick

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-587422

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Le soutien aux coopératives dans les politiques du logement de cinq villes alémaniques

Plusieurs communes se sont dotées ces dernières années de politiques du logement explicites. A l'exemple de cinq villes alémaniques, cet article présente les objectifs et les mesures envisagées, en particulier concernant la collaboration avec les maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Sous la pression de la pénurie de leurs marchés immobiliers et d'initiatives politiques, un certain nombre de communes de toute la Suisse ont formalisé leurs intentions en matière de politique du logement dans des documents validés par les autorités. Ces documents prennent le nom de «politique», «stratégie» ou «programme». Depuis 2010, en Suisse alémanique, ce sont une petite dizaine de villes qui ont ainsi soit élaboré, soit actualisé un tel document. A travers l'analyse de cinq de ces politiques, nous souhaitons explorer les relations entre les communes et les maîtres d'ouvrage d'utilité publique: quels sont les objectifs de ces politiques et quelle place est attribuée à ces maîtres d'ouvrage pour y contribuer? Par quelles mesures les villes entendent-elles soutenir ces acteurs? Et quelles prestations sont attendues en retour de leur part?

Des petites aux grandes villes, un même besoin d'agir

Pour les besoins de l'article, nous avons retenu cinq villes, de tailles variées, provenant de différents cantons et dont les politiques contiennent des mesures suffisamment explicites en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Toutes connaissaient un marché du logement tendu, caractérisé par un taux de vacance inférieur à 1% en 2014. Il s'agit de deux petites villes, Baden et Küsnacht (ZH), de deux villes de tailles moyennes, Lucerne et Zoug, ainsi que d'une grande ville, Zurich.

Les politiques de ces cinq communes sont d'une ampleur, d'un contenu et d'un degré de précision très variés. En revanche, toutes ont été validées par l'exécutif communal et rendues publiques. Trois d'entre elles ont même été présentées au parlement de la ville. Pour les cas de Lucerne, Zoug et Zurich, elles servent à la mise en œuvre d'initiatives acceptées en votation populaire, demandant un engagement communal renforcé en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

Le logement pour tous, un objectif commun

Les objectifs principaux des politiques étudiées sont convergents. Les cinq villes visent le maintien de la mixité sociale ainsi que le développement d'une offre de logement diversifiée, à même de répondre aux besoins de différents groupes comme les familles, les personnes âgées, les jeunes ou les personnes en formation. La Ville de Lucerne, qui se situe dans une perspective globale, pose également comme objectifs l'efficience énergétique et une utilisation durable des surfaces habitables.

Trois villes disposent d'objectifs chiffrés. Pour deux d'entre elles, ils sont issus d'initiatives populaires: à Lucerne, la part de logements d'utilité publique doit ainsi passer de 13,5 à 16% au cours des 25 prochaines années, et à Zurich, un tiers des logements locatifs devront être d'utilité publique d'ici 2050. Küsnacht a également précisé ses ambitions, en annonçant qu'entre 10 à 15% des habitants devraient pouvoir bénéficier d'un loyer basé sur les coûts.

Une vaste palette d'activités

D'une stratégie à l'autre, les mesures sont plus ou moins nombreuses et détaillées. Lucerne et Zurich en ont défini une vingtaine, Baden quatre nouvelles en plus des activités préexistantes. La palette est très vaste puisqu'elle comprend par exemple des activités d'analyse du marché du logement comme un monitorage des déménagements, la mise sur pied d'une politique foncière active, des mesures d'aménagement du territoire ou différentes formes de soutien aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique. La Ville de Zurich en particulier a prévu de déployer un arsenal particulièrement diversifié avec une aide à la personne, la modification de cadres réglementaires supérieurs ou encore la mise sur pied d'un prix de la rénovation durable. Les villes de Baden et Lucerne ont quant à elles défini des mesures en faveur des espaces extérieurs et de formes d'habitat innovantes. Au vu de leur diversité, la mise en œuvre de ces activités peut relever de différents services (affaires sociales, finances, urbanisme, etc.) Dans leurs politiques, les villes de Lucerne et Zurich précisent ainsi l'organe responsable de chaque mesure.

Alors que les cinq villes disposent de logements communaux, ces derniers ne semblent pas au centre des politiques étudiées. Ainsi, Lucerne, Zoug et Zurich n'énoncent pas de mesures spécifiques dans ce domaine. Cela est certainement dû au fait que leurs politiques servent à la mise en œuvre d'initiatives populaires axées sur les logements d'utilité publique. Les deux autres villes ne semblent pas non plus viser un développement de leur propre parc de logements. Baden définit deux mesures concernant les logements en sa possession, mais qui portent sur l'entretien des bâtiments et la fixation des loyers. Baden entend entretenir ses bâtiments de manière continue afin d'éviter des rénovations de grande ampleur qui pourraient avoir des répercussions sur les loyers. Après analyse, la commune renonce également à appliquer le principe du loyer à prix coûtant, qui pourrait conduire à des augmentations de loyers. Küsnacht prévoit quant à elle une extension mesurée de son portefeuille immobilier, mais sans préciser

s'il s'agit d'acquérir des terrains à céder en droit de superficie à des coopératives, ou d'immeubles à garder en mains communales.

Les cinq villes que nous avons retenues envisagent des mesures spécifiques en lien avec des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. La plus fréquente, abordée dans les cinq cas, consiste en la cession de terrains à des conditions préférentielles. Des mesures d'aménagement du territoire puis la création de fondations communales font également partie des activités prévues dans plusieurs villes. Ces mesures seront exemplifiées ci-dessous.

La cession de terrains, mesure n°1

Les cinq villes entendent céder du terrain aux coopératives, en privilégiant toutes le droit de superficie à la vente. Ainsi, à Lucerne, la priorité sera donnée au droit de superficie, mais la décision ne sera prise qu'après l'examen de chaque situation au moyen d'une grille de critères. Les stratégies de Baden et Zoug présentent une analyse des terrains en mains communales en vue de leur cession à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Baden désire ainsi remettre deux parcelles à de tels acteurs, alors qu'elle avait prévu dans sa planification financière de les vendre sur le marché libre. Selon la stratégie zougoise, aucun terrain communal ne s'avère adéquat à court terme, mais deux zones pourraient s'y prêter à moyen ou long terme.

La fixation du montant de la rente du droit de superficie est un instrument important pour soutenir financièrement le maître d'ouvrage. Ainsi, Lucerne prévoit une réduction maximale de 20% par rapport aux prix du marché, le taux précis faisant l'objet de négociations en fonction des conditions posées par la Ville. Baden propose 0,5% de réduction sur le taux de référence national applicable aux contrats de bail, en échange de loyers fixés sur la base des coûts et d'un montant plafond pour les loyers initiaux. Une réduction supplémentaire de 0,5%, durant 10 ans, peut être octroyée pour favoriser la création de logements destinés aux familles. Dans ce cas, la part de grands logements et les conditions d'occupation seront fixées par la Municipalité lors de l'établissement du contrat de droit de superficie.

L'aménagement du territoire comme levier

Encore inexistante il y a quelques années, la mobilisation de mesures d'aménagement du territoire afin de favoriser la création de logements à prix avantageux se répand. Deux villes prévoient d'utiliser de telles mesures en faveur des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. A Zurich, la Ville entend engager des négociations avec les propriétaires, lorsqu'elle créée des plus-values par des mesures d'aménagement, afin de déterminer une part adéquate de logements d'utilité publique. Lucerne bénéficie de dispositions plus contraignantes puisqu'elle a introduit dans son plan d'aménagement local, lors de sa révision, d'une part, un bonus d'utilisation du sol de 5% pour la réalisation de logements d'utilité publique, et d'autre part la

(Suite page 36)

Les conditions du soutien aux coopératives

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique présentent l'avantage d'offrir des loyers basés sur les coûts, raison principale pour laquelle les communes se montrent prêtes à les soutenir. Cependant, lors de la cession d'un terrain communal, les villes peuvent aussi attendre d'autres prestations de la part des coopératives. En échange, elles entendent leur octroyer une aide plus importante, sous la forme d'une réduction de la redevance du droit de superficie. Les exigences posées peuvent porter sur:

- le montant du loyer,
- les conditions d'occupation des logements,
- la conception des immeubles et des espaces extérieurs.

Pour le premier cas, Baden entend ainsi fixer un montant plafond pour les loyers initiaux, pour s'assurer que les loyers seront effectivement abordables. Dans le deuxième cas, diverses conditions sont fixées pour garantir que les ménages qui bénéficient des logements correspondent aux attentes de la commune. Les cinq villes veulent déterminer des prescriptions d'occupation, par exemple un nombre minimal de personnes par type d'appartement. Küsnacht définit des règles pour les revenus et la fortune maximaux donnant droit à un logement et Zurich demande une proportion de logements subventionnés. De plus, ces deux villes rendent obligatoire l'établissement du domicile légal dans la commune. Troisièmement, diverses exigences peuvent aussi être posées pour la conception des immeubles, voire des espaces extérieurs. A titre d'exemple, Baden entend définir la part de grands logements et Lucerne impose la réalisation d'un concours d'architecture ou l'atteinte d'un standard énergétique élevé.

Cette large palette de possibilité peut ainsi permettre à la commune de réaliser ses objectifs en matière de politique du logement, mais aussi de politique énergétique ou de développement urbain. Ces exigences doivent toutefois être mobilisées au cas par cas par la commune, chaque condition étant à négocier avec le maître d'ouvrage concerné. Elles trouvent cependant souvent un terreau favorable chez les coopératives, qui sont fréquemment aux avant-postes en matière de performances énergétiques ou de maîtrise de la surface habitable par exemple. **JS**

possibilité de définir des zones devant comporter une certaine proportion de ce type de logements.

La ville de Zoug connaît aussi, depuis 2009, des zones où 50% des logements doivent être à prix avantageux. Il s'agit toutefois de zones où les loyers maximaux sont fixés par la Commune et non pas nécessairement de logements réalisés par des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Baden, finalement, a analysé la pertinence de se doter de telles mesures et y a renoncé pour différentes raisons. Elle juge notamment que ses projets d'aménagement ne sont pas d'une ampleur suffisante pour ce genre d'instruments.

Des fondations communales aux fins spécifiques

A l'intersection entre logements communaux et d'utilité publique, plusieurs villes possèdent des fondations. Elles sont fréquemment destinées à des publics-cibles spécifiques, comme à Zurich, qui dispose d'une fondation pour les familles nombreuses et d'une autre pour les personnes âgées. A Lucerne, la GSW vise à mettre des logements à disposition de groupes particuliers qui rencontrent des difficultés d'accès au marché. La Ville entend renforcer le rôle de cette fondation en lui remettant en droit de superficie certains de ses immeubles et en renforçant ses capacités financières. Baden et Zurich prévoient chacune la création d'une nouvelle fondation. A Baden, elle doit permettre d'investir dans un quartier peu attractif pour les autres acteurs. Le programme zurichois prévoit de créer une fondation pour des logements abordables et écologiques, caractérisés par des standards de construction peu élevés et des surfaces modestes.

Accès au foncier plutôt que soutien financier

Au bilan, les mesures proposées dans les politiques étudiées semblent correspondre aux besoins des maîtres d'ouvrage d'utilité publique et aux conditions actuelles du marché immobilier. En effet, dans les régions où le marché du logement est tendu, c'est le manque de foncier, plus que de ressources financières, qui empêche les coopératives de développer de nouveaux projets. L'accent mis sur la cession de terrain et les mesures d'aménagement du territoire répond à ce problème. L'absence de mesures de soutien financier, hormis les réductions accordées sur les redevances des droits de superficie, peut également se comprendre au vu de la faiblesse persistante des taux d'intérêt.

Pour la mise en place des mesures, les cinq villes comptent sur le dialogue et la négociation avec les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, non seulement lors de l'établissement de droits de superficie, mais aussi lors d'échanges d'informations réguliers, permettant par exemple à la ville de communiquer sur le développement des projets d'urbanisme. Les mesures et l'optique partenariale ainsi posées semblent donc à même de permettre un engagement fructueux des coopératives pour le développement de logements dans les cinq villes. Reste à voir les effets qui résulteront de ces stratégies. Les premiers enseignements devraient prochainement être livrés par les villes de Lucerne et Zurich, qui ont prévu de contrôler périodiquement l'état d'atteinte des objectifs et de réalisation des mesures et d'en rendre compte à leur parlement par un rapport.

Jude Schindelholz
et Patrick Brünisholz, OFL

Les politiques présentées dans cet article ainsi que d'autres activités communales pertinentes sont rassemblées sur le site Internet de l'OFL: www.ofl.admin.ch > Thèmes > Politique du logement > Activités communales

www.habitation.ch/abonnement

20% de rabais sur commande groupée dès 3 abonnements*

*valable uniquement pour nouveaux abonnés pour la 1re année d'abonnement