



Commune de Villars-sur-Glâne
Conseil communal

1752 Villars-sur-Glâne 1
Case postale 176
Chèques postaux 17-193-0
www.villars-sur-glâne.ch

Séance du Conseil général du 9 décembre 2020

MESSAGE AU CONSEIL GENERAL

relatif au règlement communal sur l'aide au logement

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux,

Le Conseil communal a l'honneur de soumettre à votre examen et à votre approbation le projet de règlement communal sur l'aide au logement.

I. HISTORIQUE

Depuis les années 90, une aide au logement a été introduite à Villars-sur-Glâne, par le biais d'une initiative du Parti socialiste. Elle se présente sous une forme directe mais également indirecte. L'aide directe est généralement prolongée en début de législature pour une durée de cinq ans.

En 1999, le Conseil communal, suite à la création de la Société coopérative VISAL, a acheté 1000 parts sociales pour un montant de Fr. 500'000.-- et accordé un prêt sans intérêts de Fr. 692'207.80 à VISAL, pour un montant total de Fr. 1'192'207.80 (correspondant à l'ensemble des réserves de l'aide directe et indirecte). Avec cette opération d'aide indirecte au logement, les réserves de l'aide directe et indirecte ont été dissoutes.

Lors de sa séance du 14 décembre 2016, le Conseil général adoptait, sur proposition du Conseil communal, une reconduction du règlement modifié de 2006 pour une période de deux ans et non plus de cinq ans. La situation économique (projet de réforme fiscale des entreprises RIE III, finalement rejeté en 2017) et immobilière (fin progressive de l'octroi de subventions fédérales) nécessitait en effet que le Conseil communal puisse être plus dynamique dans la gestion budgétaire de l'aide au logement.



Le 12 décembre 2018, le Conseil général a, sur proposition du Conseil communal, reconduit le règlement pour une période d'un an et demi, soit jusqu'au 30 juin 2020, en procédant également à quelques adaptations dudit règlement.

Lors de cette séance, le Conseil communal a également proposé de mettre en place un groupe de travail afin de se pencher sur la politique du logement au niveau communal. La Commission de politique sociale s'est saisie de cette thématique et a procédé à une analyse de l'aide au logement actuelle ainsi qu'à évaluer et proposer des alternatives éventuelles.

En mars 2020, la Commission de politique sociale a transmis son rapport relatif à l'aide au logement. Elle arrive à la conclusion que l'aide directe au logement doit être supprimée de manière progressive. Par ailleurs, la Commission propose que la Commune encourage le développement du logement coopératif à loyer modéré ainsi que la création de logements adaptés aux seniors par différentes mesures.

En date du 24 juin 2020, le règlement sur l'aide directe au logement a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2020 en raison du coronavirus.

Le présent message fait l'objet de la proposition du Conseil communal suite aux recommandations de la Commission de politique sociale en matière d'aide au logement.

II. SITUATION ACTUELLE

Il convient en premier lieu de présenter la situation actuelle, tout d'abord pour l'aide directe ainsi que pour l'aide indirecte.

A. AIDE DIRECTE AU LOGEMENT

L'aide directe au logement a été introduite afin de soulager dans une moindre mesure une certaine catégorie de personnes. Il s'agit d'un nombre important de familles dites « working poor », c'est-à-dire des personnes qui travaillent à 100% mais dont les revenus ne leur permettent pas de subvenir à leurs besoins courants. Le moindre imprévu est susceptible de plonger ces personnes (essentiellement des familles monoparentales ou des personnes seules) dans la précarité ; elles ne disposent pas de suffisamment de moyens pour faire face aux impondérables (dentistes, frais médicaux et participations caisse maladie); l'aide au logement permet d'éviter le recours à l'aide sociale. Dans le contexte actuel de la crise liée au Covid-19, il a déjà été constaté que des familles, qui étaient revenues à meilleure fortune ces dernières années et qui ne bénéficiaient plus de l'aide au logement, rencontraient des difficultés. On peut donc s'attendre à ce que le nombre de demandes augmente mais on ne pourrait entrer en matière qu'à partir du 1^{er} janvier 2021, étant donné que les effets de la crise économique liée au Covid-19 ont lieu en 2020 et que l'évaluation des demandes se base sur les avis de taxation de l'année précédente.

STATISTIQUES DES BENEFICIAIRES DE L'AIDE AU LOGEMENT

	Nombre total de demandes	Nombre de demandes acceptées	Familles	Dont monoparentales	Rentiers AVS/AI
2015	220	149	98	41	10
2016	248	147	88	50	9
2017	158	146	91	46	9
2018	185	122	78	39	5
(2019	145	104	66	33	5
2020 (1er semestre)	*	105 confirmées + 4 en attente	70	30	5

**données non disponibles*

La statistique de 2015 à 2018 permet de constater une stabilisation du nombre de demandes acceptées. Cette stabilité est confirmée par le faible turn-over au sein des bénéficiaires : 50% des bénéficiaires de l'aide au logement obtiennent les abattements y relatifs depuis 5 ans sans interruption.

La diminution du nombre de demandes et de bénéficiaires dès 2018 démontre que parmi les personnes qui bénéficient de l'aide au logement, plusieurs ont vu leur revenu augmenter et n'ont plus besoin de cette aide, ce qui est réjouissant. En effet, cela leur a permis de ne pas avoir recours à l'aide sociale et de s'endetter et de pouvoir au contraire revenir à meilleure fortune.

Il a par ailleurs été fait une extrapolation des montants d'aide sociale en cas de suppression de l'aide au logement. Compte tenu du fait que, chaque année, une dizaine de personnes en moyenne sont au bénéfice d'une rente AVS/AI sans droit à des prestations complémentaires, il est vraisemblable que celles-ci auront recours à l'aide sociale. Par ailleurs, près des deux tiers des bénéficiaires de l'aide au logement sont des familles, dont plus de la moitié des familles monoparentales. Selon les statistiques de l'Office fédéral de la statistique¹, ces dernières sont fortement exposées au risque de pauvreté. Il convient, dès lors, de les soutenir afin d'éviter qu'elles recourent à l'aide sociale.

Enfin, il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer concrètement les effets de la crise Covid-19 sur les populations bénéficiaires de l'aide au logement ainsi que sur les familles touchées de plein fouet par la crise.

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/bien-etre-pauvrete/pauvrete-et-privations-materielles/risque-de-pauvrete.html>

SITUATION FINANCIERE DE CES CINQ DERNIERES ANNEES

En 2019, l'aide au logement a représenté un montant total de Fr. 119'694.- (budget : Fr. 220'000.-). Durant ces dernières années, les montants dépensés ont été les suivants:

Comptes	Aide directe (en francs)	Part WEG (en francs)
2019	119'694.- ²	38'077.-
2018	213'816.-	61'444.-
2017	226'071.-	103'729.-
2016	234'575.-	124'777.-
2015	240'773.-	125'669.-
2014	228'498.-	121'472.-
2013	250'626.-	121'135.-

La diminution peut s'expliquer pour plusieurs raisons. Un des éléments les plus plausibles constitue la baisse des loyers suite à la diminution du taux hypothécaire. Par ailleurs, il ressort des constatations effectuées par le Service des finances que plusieurs locataires ont vu leur revenu augmenter. En effet, la majorité des bénéficiaires étant des familles, la reprise d'une activité lucrative de l'un des parents lorsque les enfants ne sont plus en bas âge amène un revenu supplémentaire non négligeable. Enfin, la dernière modification du règlement sur l'aide directe au logement implique que l'on tient compte uniquement du loyer et non plus des charges.

B. AIDE INDIRECTE AU LOGEMENT

La coopérative VISAL est une émanation de l'aide indirecte au logement. Dès sa création, elle a bâti deux immeubles au Chemin du Verger dans le prolongement d'une série d'immeubles érigés par des privés.

En parallèle, le Conseil d'administration de VISAL a décidé de diversifier sa sphère d'action. En effet, il a étudié plusieurs possibilités de rachats d'immeuble, voire de participations à des coopératives (logements mixité seniors-jeunes-familles) mais il a dû y renoncer faute de moyens financiers suffisants et pour ne pas préteriter la situation actuelle des immeubles dont il est propriétaire. De plus, entre 2014 et actuellement une progressive détente des coûts du logement a eu lieu, due aux baisses des taux hypothécaires. Cependant, vu les nouvelles situations de précarité au niveau du logement, depuis 2014, la coopérative VISAL a acheté un appartement et a conclu avec l'association « La Tuile » un partenariat. Cet appartement permet de loger des personnes bénéficiaires de l'accueil d'urgence et de profiter d'un accompagnement par les professionnels de la Tuile. En 2016, le partenariat avec « La Tuile » a été étendu pour permettre à des familles précarisées de trouver un logement rapidement (par exemple: femmes battues). Pour ce faire, un appartement dont la coopérative VISAL est propriétaire a été attribué comme logement dit "d'urgence". Ce logement permet d'éviter de devoir loger des familles à l'hôtel par exemple. Ces diverses actions et partenariats ont permis de commencer à orienter les activités de VISAL conformément aux objectifs premiers.

III.

² La diminution du montant alloué en 2019 s'explique notamment par le fait que les 2 premiers mois n'ont pas été couverts.

PROPOSITIONS DU CONSEIL COMMUNAL

Après analyse des recommandations émises par la Commission de politique sociale, le Conseil communal est d'avis qu'il faut développer l'aide indirecte. Il estime toutefois que ce développement prendra un certain temps et qu'il faut dans cet intervalle prolonger l'aide directe afin de ne pas laisser les bénéficiaires sans alternative. Le Conseil communal formule les propositions présentées ci-dessous.

A. AIDE DIRECTE AU LOGEMENT: PROLONGATION

Le Conseil communal propose de prolonger l'aide directe au logement pour une durée de deux ans, soit du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022.

Cette durée permet d'une part de préparer la mise en place d'un projet d'aide indirecte. En effet, les mesures demandent du temps et ne peuvent entrer en vigueur dans l'immédiat. D'autre part, ce délai est adéquat pour prendre en compte la situation financière liée aux effets de la réforme fiscale des entreprises (PF 17) ainsi que les effets de la crise liée au Covid-19. Enfin, les aides WEG se sont terminées dans le courant de cette année à Villars-sur-Glâne, cela permettra une éventuelle transition pour les personnes concernées par la fin de ce régime.

Compte tenu de la situation actuelle, plus particulièrement les conséquences de la crise liée au Covid-19, le Conseil communal souhaite maintenir la possibilité aux habitants de la Commune qui se retrouveraient dans une situation financière difficile de pouvoir bénéficier de l'aide directe au logement. Pour cette raison, il propose de ne pas suivre la recommandation de la Commission de politique sociale de fermer le cercle des bénéficiaires à ceux qui ont déposé une demande d'aide au plus tard le 30 juin 2020, respectivement le 31 décembre 2020 mais de laisser ouverte la possibilité de demander l'aide au logement durant toute la durée de la prolongation du présent règlement, soit jusqu'au 31 décembre 2022.

Quant à la question d'un phasing-out, le Conseil communal considère que la proposition est intéressante. Elle permet d'une part, de maintenir une aide directe au logement durant la période de transition et d'autre part, de pouvoir utiliser la différence pour l'aide indirecte.

Il reste toutefois à en déterminer les modalités et l'on a pu constater que l'aide au logement 2019 a déjà diminué de moitié en raison notamment de la dernière modification du règlement. Compte tenu de la situation incertaine sur l'investissement à fournir pour l'aide indirecte, il est proposé de maintenir le règlement en l'état et de ne pas instaurer de taux dégressif pour l'instant.

En conclusion, le Conseil communal est d'avis que tant qu'il n'existe pas une alternative à l'aide directe au logement à court ou moyen terme, l'aide au logement doit être maintenue en l'état jusqu'au 31 décembre 2022. Cela est d'autant plus judicieux en cette période qui s'annonce difficile avec la crise liée au Covid-19.

B. AIDE INDIRECTE AU LOGEMENT

A l'instar de la Commission de politique sociale, le Conseil communal veut soutenir le développement du parc immobilier coopératif sur le territoire communal.

Il considère que ce développement doit être durable, doit améliorer la qualité de vie des habitantes et habitants dans chaque quartier et doit se faire au bénéfice de la population villaroise. En effet, les logements doivent être en adéquation avec les besoins des habitantes et des habitants de la Commune. Ainsi, une crèche pourrait être intégrée dans l'un des nouveaux immeubles, un immeuble pourrait accueillir des logements pour seniors ou encore un local pour l'animation.

Le Conseil communal relève cependant que le développement d'un parc immobilier coopératif ne se fait pas à court terme et nécessite des moyens importants.

Pour atteindre cet objectif, il a fait une analyse des différentes mesures possibles et développe dans un deuxième temps des propositions.

1. Mesures de développement du parc immobilier coopératif

Le Conseil communal a procédé à une analyse des différentes mesures possibles qui sont présentées ci-dessous.

a. Cession de terrains de la Commune à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP)

La première mesure possible est la cession de terrains communaux à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (MOUP), des coopératives de logement qui construisent des logements de qualité à prix coûtant avec des loyers abordables. Pour cela, il faut que la Commune dispose de terrains à bâtir. La mise à disposition de terrains constructibles aux MOUP est considérée comme le meilleur levier des communes pour développer le logement coopératif. Si la cession se fait sous forme de vente, le contrat de vente peut prévoir l'inscription d'une mention au registre foncier concernant l'interdiction de modifier l'affectation des immeubles concernés.

Une variante intéressante est la constitution d'un droit de superficie, d'une durée maximale de 100 ans. Ainsi, la Commune bénéficie de la rente foncière qu'elle retire chaque année et s'assure, par le biais de la maîtrise foncière, que l'objectif de créer des logements à prix modérés soit maintenu à long terme.

Il convient d'apporter quelques précisions :

Pour être immatriculé au Registre foncier (RF), le droit de superficie doit avoir le caractère d'un droit distinct et permanent (DDP), c'est-à-dire être cessible et transmissible par succession (distinct) et constitué pour 30 ans au moins et 100 ans au plus (permanent). L'intérêt principal de pouvoir inscrire le droit de superficie comme DDP au RF est que le superficiaire peut grever son droit de superficie d'hypothèque et ainsi obtenir les prêts nécessaires à la construction de son bâtiment.

A teneur de l'art. 682, alinéa 2 du Code civil (CC), le superficiant et le superficiaire disposent chacun d'un droit de préemption légal contre tout acquéreur du fonds, respectivement du droit de superficie. Ce droit de préemption légal peut toutefois être supprimé par convention.

Compte tenu de la longue durée du droit de superficie, la rente est généralement assortie d'une clause d'indexation (référence à l'indice suisse des prix à la consommation ou l'évolution des loyers).

Le contrat superficiaire est passé en la forme authentique. Certaines de ses clauses peuvent faire l'objet d'une annotation au Registre foncier, par exemple l'obligation de maintenir le caractère d'utilité publique des logements construits.

Les parties peuvent décider conventionnellement de mettre un terme au droit de superficie avant son échéance. Elles peuvent également décider de prolonger la durée du droit.

Cette possibilité de constituer un DDP est très intéressante et offre une certaine flexibilité tout en garantissant l'objectif visé. La Commune pourrait tout à fait constituer un DDP en faveur de la société coopérative VISAL.

b. Rénovation et acquisitions d'immeubles existants

Les terrains en zone à bâtir sont peu nombreux. Une autre piste à suivre concerne les constructions vétustes dont les propriétaires n'ont pas les moyens de les rénover ou les transformer. La Commune ou la société coopérative VISAL pourrait leur proposer de racheter leur terrain, moyennant possibilité de faire partie de la coopérative et/ou d'occuper un logement dans le bâtiment rénové ou reconstruit.

c. Octroi à titre incitatif de possibilités de bâtir supplémentaires

Il existe de nombreuses mesures d'incitation pour développer le parc immobilier coopératif sur le territoire communal.

Tout d'abord, il serait possible d'octroyer un bonus d'utilisation du sol de 10%, si 10% au moins de la surface de plancher à comptabiliser était dévolue à des logements à loyer ou à prix modérés. Cette proposition a été formulée par la ville de Zoug, proposition que le parlement de la ville a finalement rejetée.

Une autre proposition consiste à augmenter de 0.05 l'indice d'utilisation du sol pour autant qu'au moins 20% de la surface brute de plancher soit affectée à des logements à loyers modérés. C'est une mesure qui a été mise en place déjà dans le canton de Schwytz. Il convient de relever que cette mesure est uniquement valable dans le cadre d'un plan d'aménagement de détail (PAD).

Un dernier exemple, il s'agit de la commune de Freienbach (Schwytz). Cette dernière prévoit que, dans le cadre des PAD, la commune peut accorder des dérogations aux prescriptions ordinaires si des logements à loyer ou à prix modérés destinés aux familles sont réalisés. Les dérogations peuvent être notamment l'octroi d'un bonus de 10% de l'IBUS, ou l'augmentation

de la hauteur et de la longueur des bâtiments, ou enfin la réduction des distances interne aux limites et entre bâtiments. Très grosse marge de manœuvre est laissée à la commune.

On pourrait enfin s'inspirer de ce qui se fait en matière d'énergie dans le canton de Fribourg. Pour rappel, l'article 80 al. 6 ReLATeC dispose « qu'un indice de 10% sur l'indice brut d'utilisation du sol qui est fixé par le règlement communal d'urbanisme est accordé pour les assainissements de bâtiments respectant au moins la classification B du Certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) et pour les nouvelles constructions respectant la classification A du CECB ».

Il convient toutefois d'apporter un regard critique à ces mesures. En effet, l'octroi de bonus a un effet incitatif uniquement, et non contraignant. Et les majorations sont limitées, donc peu susceptibles d'inciter les propriétaires à construire des logements à loyers modérés. Cela dépend donc du bon vouloir du maître d'ouvrage.

La problématique des bonus impacte par ailleurs la densification et surtout la qualité de celle-ci. En cumulant un bonus énergétique et un bonus pour loyers modérés, la densification devient trop importante. De plus, cela ne donne aucune garantie que des logements d'utilité publique soient construits, ni dans quel délai.

Après analyse, il est préférable de proposer ce genre de bonus dans le cadre de l'établissement d'un PAD. Le fait que le périmètre d'aménagement soit plus étendu permet d'assurer une meilleure qualité du bâti. Par ailleurs, la mesure est plus incitative et peut même être contraignante. A contrario, permettre de construire plus haut ou plus grand à l'occasion d'un permis de construire pose des problèmes de développement du tissu bâti et reste peu incitatif.

Compte tenu de la réalité des terrains communaux en zone à bâtir, il est toutefois difficile d'envisager une incitation par le biais d'un PAD à Villars-sur-Glâne.

d. Insertion de quotas de logements d'utilité publique dans le plan d'aménagement local (PAL)

Les quotas peuvent être limités à certaines zones et/ou à certains secteurs du territoire communal. Ils peuvent être introduits dans un plan d'affectation général ou dans un plan d'affectation spécial.

La solution la plus courante est de fixer un quota en pourcentage de la surface (brute) de plancher servant au calcul de l'indice d'utilisation du sol.

La fixation de quotas minimaux pour des activités déterminées est pratiquée avec succès. Un tel instrument peut donc aussi servir à encourager la construction de logement d'utilité publique. En outre, le succès de cet instrument ne dépend pas de la volonté des propriétaires (par opposition à l'octroi de bonus) et ne porte pas de préjudice à la qualité du tissu bâti.

Se pose la question de savoir si le droit cantonal permet de procéder ainsi. La subdivision de la zone à bâtir en différents types de zone et la définition de leur contenu est du ressort des cantons (art. 18 al. a LAT). Si une commune souhaite introduire un nouveau type de zone,

préciser ou définir autrement le contenu d'une zone existante (par exemple en introduisant des quotas de logements d'utilité publique), il convient d'examiner si elle dispose de la marge de manœuvre nécessaire. En l'occurrence, la LATeC énumère de façon non-exhaustive les subdivisions de la zone à bâtir (art. 50 LATeC) en précisant même que « la réglementation communale peut admettre dans une zone des constructions d'un autre genre que celui qui est prévu, dans la mesure où elles sont compatibles avec l'affectation prépondérante ». A priori, il semble que le droit cantonal fribourgeois n'est pas un frein à l'introduction de quota. Mais cette question mérite un examen plus approfondi.

Cette mesure est intéressante mais ne pourrait être mise en œuvre que lors d'une prochaine révision du PAL, la révision actuelle du PAL de la Commune arrivant maintenant en phase finale d'approbation. Il convient toutefois d'envisager ce type de mesure à l'avenir.

e. Droit d'emption en faveur de la commune

Deux possibilités sont visées dans ce cas de figure :

Un droit d'emption légal, qui est prévu par le Règlement communal d'urbanisme (RCU) et un droit d'emption contractuel qui est négocié avec les propriétaires. Le droit d'emption peut être exercé par la Commune au moment de la mise en zone du terrain ou alors comme sanction, si le propriétaire ne construit pas les logements convenus dans le délai convenu.

A titre d'exemple, la commune d'Oberägeri (Zoug) prévoit que les surfaces d'une certaine importance (plus de 4'000 m²) qui se révèlent propres à la construction ne sont classées en zone à bâtir que si le propriétaire est prêt à accorder à la commune, par contrat, un droit d'emption sur la plus grande part de terrain possible (min. 50%).

Le droit d'emption est inscrit au registre foncier. Sa durée maximale est de 10 ans ; aussi, à l'échéance du droit, il convient de renégocier un accord. Mais quel sera l'avantage du propriétaire d'offrir un droit d'emption à la commune si entre-temps le terrain a été mis en zone à bâtir ? Pour ne pas se retrouver dans cette situation, il faut que l'obligation du propriétaire de construire des logements à loyers modérés soit fixée dans une durée inférieure à 10 ans depuis l'inscription du droit au registre foncier.

La nouvelle LATeC prévoit déjà un droit d'emption en faveur des collectivités publiques pour les terrains qui ne seraient pas valorisés dans un certain délai suivant leur mise en zone à bâtir.

f. Utilisation de la contribution de plus-value en faveur de la construction de logements d'utilité publique

Une autre mesure envisageable est celle d'exempter de la taxe sur la plus-value les terrains sur lesquels les nouveaux droits à bâtir sont utilisés pour construire des logements à loyers modérés, ou alors affecter les recettes issues de la contribution de plus-value aux logements d'utilité publique. Le problème en l'espèce c'est que dans le canton de Fribourg, ces taxes sont gérées par le canton et il n'y a pas de marche à suivre définie.

2. Solutions retenues par le Conseil communal

A. Constitution d'un droit de superficie en faveur de la société coopérative VISAL

Compte tenu des diverses pistes envisagées ci-dessus et de la situation de la Commune de Villars-sur-Glâne en matière de terrains à bâtir ainsi que de sa situation financière, il semble que la constitution d'un droit de superficie en faveur d'une société coopérative soit la meilleure option pour atteindre le but visé à brève échéance.

En effet, le droit de superficie est bien adapté pour une coopérative, tout d'abord parce que la conclusion d'un DDP n'implique pas de paiement initial. Cela permet à la coopérative d'habitation de mettre sur pied un projet – ce qui peut prendre plusieurs années – sans avoir à trouver et à financer les capitaux nécessaires à l'acquisition d'un terrain en pleine propriété. Dans ce cas, la coopérative conserve elle-même la qualité de superficiaire et donc la propriété de la construction pour toute la durée du DDP.

Etapes pour la constitution d'un droit de superficie à une coopérative de logement et la construction de logements:

1. Proposition d'un projet de construction par la société coopérative
2. Négociation du droit de superficie (fixation des règles du jeu) avec une société coopérative. Engagement à déposer une demande de permis de construire dans un délai donné.
3. Développement du projet et demande de permis de construire

Si la société coopérative est détenue en partie par la Commune, alors les règles sur les marchés publics pourraient s'imposer. Cela permet de s'assurer de la qualité et de la durabilité du bâtiment.

4. Recherche de financement
 - Aides fédérales au logement
 - Prêt bancaire
 - Fonds de roulement (prêts à taux avantageux pour les coopératives de logement)
 - Fonds de solidarité de la faîtière coopérative habitation suisse (prêts avantageux)
 - Fondation Solinvest (peut contribuer aux fonds propres de la coopérative et souscrire à des parts sociales)
 - Il faut compter au minimum entre 5 et 10% de fonds propres

5. Construction

Au niveau du planning d'une construction (pour un immeuble avec valeur estimative de 15 millions), il faut considérer environ deux ans pour établir le projet et obtenir le permis de construire et environ 18 mois de chantier.

Après analyse, le Conseil communal propose de mettre en œuvre le développement de logements coopératifs par l'intermédiaire de la société coopérative VISAL.

En effet, cette structure est la plus adaptée pour développer des logements coopératifs. D'une part, elle dispose déjà de logements et d'autre part, elle a la possibilité, en tant que société coopérative, de recourir aux aides fédérales prévues par la loi fédérale sur le logement (LOG).

Cependant, la situation financière actuelle de la société coopérative VISAL l'empêche en l'état de pouvoir se développer.

Abandon du prêt en faveur de VISAL

A titre de rappel, la Commune a conclu en 1998 un contrat de prêt sans intérêts avec la société coopérative VISAL dans le but qu'elle acquiert ou construise des logements, ce qui a été fait avec les deux immeubles puis l'acquisition d'un appartement. Le montant du prêt s'élève à 692'207.80 francs.

Une des premières étapes si l'on souhaite redynamiser la coopérative et lui donner les moyens de se développer est d'abandonner la créance actuelle de la Commune en faveur de VISAL. En effet, l'endettement de VISAL causé par la créance de la Commune ne permet pas à la coopérative d'investir dans l'acquisition ou la construction d'un nouvel immeuble.

En cas d'abandon du prêt, il est possible pour la Commune de dissoudre la réserve pour l'aide au logement. Pour rappel, la réserve pour l'aide au logement s'élève à Fr. 858'697.05 au 31.12.2019. Dans la mesure où l'on abandonnerait le prêt à VISAL, il ressortirait des comptes de la commune que ce prêt serait extourné et compensé avec la réserve pour l'aide au logement. Cela signifie que l'opération comptable serait blanche et n'aurait aucun impact sur le résultat de fonctionnement. Après l'écriture, le solde de la réserve se monterait encore à Fr. 166'489.25 qui servirait à couvrir les coûts de l'aide au logement accordée en 2020. Cette manière de procéder n'existe qu'en raison du changement de plan comptable (MCH2) en 2021.

Au niveau des écritures comptables de VISAL, cela générerait un bénéfice supplémentaire de Fr. 692'207.80. Toutefois, VISAL étant exonérée de l'impôt sur le bénéfice, cela n'aurait aucune conséquence financière, en dehors du fait d'améliorer les fonds propres de la société, ce qui sera utile en cas de nouvelle acquisition immobilière.

Compte tenu de ce qui précède, l'une des étapes à suivre est de renoncer au prêt en faveur de VISAL.

Mandat pour le développement de projets futurs

En parallèle, VISAL est chargée de mandater un organe expert pour développer un ou plusieurs projets futurs. En effet, la société coopérative doit pouvoir être soutenue dans les démarches à entreprendre afin de pouvoir développer de manière efficace les logements coopératifs.

Pour pouvoir développer le parc immobilier coopératif de manière durable et adéquate, il faudra également procéder à une analyse des besoins de logements sur le territoire communal, en tenant compte du nombre et des types de logements. Enfin, l'analyse présentera différentes possibilités de construction sur les terrains communaux ainsi que sur celles d'obtenir des aides fédérales.

Cession d'un terrain en droit de superficie

La coopérative VISAL pourrait ainsi déjà développer un premier projet. En contrepartie, la Commune n'aurait pas à investir de fonds propres dans l'immédiat et pourrait fixer contractuellement des exigences comme la construction de logements en faveur des seniors ou encore la mise à disposition de locaux par exemple pour y intégrer une crèche. Il faut relever que la Commune dispose de terrains qui présentent des avantages notamment par leur proximité avec le home des Martinets ou encore dans le quartier de Cormanon.

Suite à l'analyse et la proposition de projet par VISAL, le Conseil communal se déterminera sur l'opportunité d'octroyer un droit de superficie, pour quel terrain et à quelles conditions. Cette proposition d'octroi fera ensuite l'objet d'un message au Conseil général.

B. Mesures incitatives

Comme la Commission de politique sociale le recommande, le Conseil communal entend pouvoir introduire des mesures incitatives d'aménagement et d'urbanisme lors de développement de nouveaux quartiers, de changement d'affectation ou d'indices.

Le Conseil communal considère qu'il est dans l'intérêt de la Commune et de ses habitants de proposer des logements accessibles financièrement et de garantir une mixité sociale sur le territoire communal. Le logement coopératif est un des principaux instruments pour garantir cette mixité.

A teneur du rapport de la Commission de politique sociale, il ressort qu'il n'existe pas de base légale cantonale permettant aux communes d'imposer la construction de logements à caractère social par des dispositions d'aménagement. En revanche, comme mentionné précédemment, d'autres mesures peuvent être envisagées, en particulier des quotas de logements à loyer modéré.

Le Conseil communal estime que cette mesure incitative va dans le bon sens, celui de développer le parc immobilier coopératif sur le territoire communal. C'est pourquoi il propose d'introduire une disposition dans le règlement sur l'aide au logement disant que la Commune peut prévoir des mesures incitatives au développement du parc immobilier coopératif dans le cadre de l'aménagement de son territoire, particulièrement lors de développement de nouveaux quartiers, de changement d'affectation ou d'indices.

En revanche, le Conseil communal ne retient pas la possibilité d'octroyer des droits à bâtir supplémentaires. Il estime en effet que la densification sur le territoire communal doit être de qualité et garantir suffisamment d'espaces verts.

3. Position du Conseil communal quant aux autres recommandations de la Commission de politique sociale et aux propositions formulées par des membres du Conseil général

Investissement de tout ou partie de fonds propres par la commune

S'agissant de la recommandation de la Commission de politique sociale de convertir pour tout ou partie du budget actuel de l'aide au logement en apport de fonds propres à VISAL ou à d'autres coopératives, il faut tout d'abord prendre en considération que la transition d'une aide directe à une aide indirecte prend un certain temps, il faut compter près de dix ans. Il n'est pas concevable de couper le soutien aux bénéficiaires de l'aide au logement sans réelle alternative dans l'immédiat. Par ailleurs, les montants à engager ne sont pas anodins si l'on veut développer l'aide indirecte au mieux. Dès lors, il faudra prendre en compte la situation financière de la Commune ces deux prochaines années, qui s'annonçaient déjà difficile avant le Covid-19.

Cette recommandation n'a pas été retenue par le Conseil communal pour le moment compte tenu de la situation financière de la Commune et du maintien de l'aide directe au logement en l'état. Le Conseil communal privilégie l'octroi d'un droit de superficie. En cas d'amélioration de la situation, la recommandation pourrait être reconsidérée à l'avenir.

Conseil au logement

La Commission de politique sociale a formulé une autre proposition concernant l'instauration d'un centre de conseil au logement.

Le Conseil communal soutient cette proposition mais considère que c'est au niveau du district ou du canton que cette mesure doit être mise en œuvre.

Fin des aides WEG

Le dernier immeuble « WEG » est sorti du régime au 30 juin 2020. La Commune a vu sa participation réduite à environ 35'000 francs en 2020 (contre 125'000 francs en 2015 et 2016). Une proposition avait émané du Conseil général de prendre en considération les montants versés pour les immeubles WEG et d'allouer la différence pour développer une aide indirecte.

Compte tenu de la situation financière de la Commune et des incertitudes liées à la crise en rapport avec la Covid-19, le Conseil communal renonce à procéder de cette manière.

IV. ADAPTATION DU RÈGLEMENT

Titre

Il est proposé de modifier le titre du règlement et d'utiliser le terme général « aide au logement » afin d'y inclure l'aide indirecte.

Cette manière de procéder permet de prévoir l'aide au logement dans un seul règlement et de pouvoir modifier et coordonner les différents types d'aides éventuelles à l'avenir.

But: art. 1 al. 3

Ce nouvel alinéa prévoit la possibilité à la Commune de Villars-sur-Glâne de soutenir par des mesures incitatives l'aide indirecte au logement.

La formule potestative n'oblige pas la Commune. Il doit être tenu compte des circonstances et de la situation financière de cette dernière.

Art. 15

Cet article ouvre la possibilité pour la Commune de mettre en place des mesures incitatives pour la construction de logements coopératifs dans le cadre de l'aménagement de son territoire.

Entrée en vigueur et durée de validité : art. 16 al. 2

Le nouveau règlement déploiera ses effets du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2022. La teneur de l'article serait : « Il déploie ses effets jusqu'au 31 décembre 2022 ».

V. CONCLUSION

En résumé

Le Conseil communal a pris connaissance des recommandations de la Commission de politique sociale. Il salue le travail d'analyse qui a été effectué et s'est inspiré de certaines recommandations pour l'avenir de sa politique de logement.

Il formule les propositions suivantes

1. Prolongation de l'aide directe au logement en l'état jusqu'au 31 décembre 2022

2. Développement de l'aide indirecte au logement :

- en prévoyant l'octroi un droit de superficie sur un ou plusieurs terrains communaux à la société coopérative VISAL
- en prévoyant de renoncer au prêt en faveur de la société coopérative VISAL afin de lui permettre de se développer
- en introduisant la possibilité d'instaurer des mesures incitatives d'aménagement du territoire et d'urbanisme, par le biais en particulier de quotas.

Le Conseil communal est convaincu que le développement du logement coopératif permet d'assurer à l'avenir des logements à loyer modéré mais aussi des logements en phase avec les besoins de la Commune et de ses habitantes et habitants. Toutefois, la transition vers une aide indirecte au logement prendra un certain temps, il faut compter près de dix ans. Durant cette période, il est important que la transition pour les bénéficiaires actuels de l'aide au

logement se fasse de manière sereine et dans la continuité. En effet, il n'est pas concevable que les bénéficiaires se retrouvent sans alternative à court et moyen terme.

Le Conseil communal considère qu'une commune comme Villars-sur-Glâne se doit d'avoir une politique de logement tournée vers l'avenir et doit offrir à l'ensemble de ses citoyens des prestations dignes d'améliorer leur qualité de vie et surtout aux plus faibles d'entre eux.

Le Conseil communal invite dès lors le Conseil général à adopter le présent règlement tel que proposé.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux, à l'assurance de notre parfaite considération.

La Conseillère communale
responsable du dicastère Santé, social et curatelles



Alizée REY

Approuvé par le Conseil communal
dans sa séance du 16 novembre 2020

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le Secrétaire



Emmanuel Roulin



La Syndique



Erika Schnyder

Annexe : Règlement communal relatif à l'aide au logement



REGLEMENT COMMUNAL

RELATIF A

L'AIDE ~~DIRECTE~~ AU LOGEMENT

REGLEMENT COMMUNAL RELATIF A L'AIDE ~~DIRECTE~~ AU LOGEMENT

Le Conseil général de Villars-sur-Glâne

V u :

Le Message du Conseil communal du 16 novembre 2020

A r r ê t e :

I. BUT

Art. 1 ¹La Commune de Villars-sur-Glâne consacre, chaque année, un montant destiné à l'aide directe au logement. Ce montant est inscrit au budget de fonctionnement.

²Cette aide prendra la forme d'une aide directe au paiement du loyer des familles, y compris monoparentales et des rentiers AVS/AI, à l'exception des bénéficiaires de prestations complémentaires et des personnes recevant des prestations au titre de l'aide sociale.

³La Commune de Villars-sur-Glâne développe et soutient l'aide indirecte au logement, par exemple par l'octroi de droit de superficie ou par la mise en œuvre de moyens incitatifs au développement de logements coopératifs.

II. AIDE DIRECTE

Art. 2 L'aide directe sera exercée en principe sous la forme d'une allocation de logement.

A. Allocation de logement

1. *Demande*

Art. 3 Les personnes domiciliées à Villars-sur-Glâne depuis trois ans (locataires), à l'exclusion des personnes en séjour et des personnes résidant dans un home pour personnes âgées, se trouvant dans une situation financière difficile peuvent adresser une demande d'aide à l'administration communale.

- Art. 4 ¹Les requérantes et requérants remplissent à cet effet une formule délivrée par l'administration, en y joignant une copie du dernier avis de taxation fiscale de toutes les personnes vivant dans leur ménage.
- ²Ils produiront une copie de leur bail à loyer, des avenants éventuels ainsi qu'un récépissé du dernier loyer versé.

2. Examen

- Art. 5 La demande sera examinée par l'administration communale qui établira un dossier complet après avoir consulté le Contrôle de l'habitant pour vérifier la situation de famille et des personnes occupant le logement.

3. Conditions d'octroi

- Art. 6 ¹Seront prises en compte les demandes des personnes dont le revenu imposable et la fortune n'excèdent pas la limite fixée par ordonnance du Conseil communal. Ce dernier adapte la limite au début de chaque entrée en vigueur du règlement.
- ²Dans les cas où il y a une différence notoire entre le revenu imposable et la situation actuelle et réelle de revenu et de fortune du contribuable, l'autorité communale peut établir sa propre taxation. Il en est de même en cas de changement important de la situation de famille et de revenu.
- Art. 7 Une seule personne par ménage peut prétendre à l'allocation de logement. Lorsque d'autres personnes contribuent aux frais du ménage, leurs revenus s'ajoutent à celui du bénéficiaire de l'allocation de logement.
- Art. 8 ¹Ne peuvent être pris en considération pour l'octroi d'une allocation que les logements adaptés aux besoins de leurs occupants, avec un taux d'occupation raisonnable.
- ²L'occupation est raisonnable si le nombre de pièces du logement (non compris la cuisine) correspond au nombre de membres du ménage.
- ³Pour les rentiers AVS/AI, les veufs ou veuves avec enfant(s), les personnes séparées judiciairement ou divorcées ayant la garde des enfants, une unité sera ajoutée pour le calcul du nombre de pièces, sauf circonstances particulières.

4. Décision

- Art. 9 ¹La décision relève du Service communal des finances.
- ²Lorsque tous les documents prescrits par le présent règlement auront été déposés, le service prendra sa décision dans les deux mois.

5. Montants alloués

- Art. 10 ¹Le montant annuel de l'allocation attribuée, ne devra pas dépasser le 10 % du loyer à payer, net de charges. Il sera fixé en tenant compte notamment du taux d'occupation raisonnable au sens l'article 8 et des loyers usuels.

²Le barème sera établi à chaque entrée en vigueur du règlement par le Conseil communal sur préavis de la Commission de politique sociale en tenant compte des finances communales.

6. Mode de paiement

Art. 11 En règle générale, l'allocation est versée semestriellement.

7. Modification de la situation

Art. 12 Le bénéficiaire de l'aide au logement est tenu d'annoncer sans délai à l'administration communale toute modification de sa situation financière ou familiale, notamment changement d'état civil, naissance, décès, taxation intermédiaire.

8. Restitution

Art. 13 Les prestations perçues indûment doivent être restituées.

B. Voie de droit

Art. 14 ¹Les personnes qui remplissent les conditions requises (art. 5 et 6) et qui n'ont pas reçu d'allocation de logement peuvent adresser une réclamation au Conseil communal, dans les 30 jours dès notification de la décision.

²La procédure de réclamation est gratuite, à moins que la réclamation ne soit manifestement abusive.

III. AIDE INDIRECTE AU LOGEMENT

Art. 15 La Commune peut prévoir des mesures incitatives au développement du parc immobilier coopératif dans le cadre de l'aménagement de son territoire, notamment lors de développement de nouveaux quartiers, de changement d'affectation ou d'indices.

IV. ENTREE EN VIGUEUR ET DUREE DE VALIDITE

Art. 16 ¹Le présent règlement entre en vigueur dès son approbation par la Direction de l'Economie et de l'Emploi.

²Il déploie ses effets jusqu'au 31 décembre 2022.

V. DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES

Art. 16 ¹Pour les cas non prévus dans le présent règlement, la demande sera soumise au Conseil communal pour décision.

²Sont applicables par analogie les dispositions prévues par la législation fédérale et cantonale en matière d'assurances sociales et d'allocations familiales.

Ainsi arrêté par le Conseil communal dans sa séance du 16 novembre 2020

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le Secrétaire

La Syndique

Emmanuel ROULIN

Erika SCHNYDER

Adopté par le Conseil général dans sa séance du 9 décembre 2020

AU NOM DU CONSEIL GENERAL

Le Secrétaire

Le Président

Emmanuel ROULIN

Frédéric CLEMENT

Approuvé par la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE)

Le Conseiller d'Etat, Directeur

Olivier Curty

Fribourg, le