

CRITÈRES DE LOCATION DES MAÎTRES D'OUVRAGE D'UTILITÉ PUBLIQUE EN SUISSE



Etude relative à l'utilisation de prescriptions d'occupation et de limites
de revenu auprès de 1000 maîtres d'ouvrage d'utilité publique

Résumé



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE
Office fédéral du logement OFL

Impressum

Éditeur

Office fédéral du logement (OFL)

Auteur

Daniel Blumer, Service d'encouragement à la construction de logements à loyer modéré du canton de Berne

Accompagnement du projet

Felix Walder, OFL

Lukas Walter, OFL

H.C. Daeniker, Fédérhabitation

Photo de couverture

Alexander Gempeler, Architekturfotografie Bern

Diffusion

Format électronique: www.bwo.admin.ch

Publié

07.2012

Résumé

La population suisse en augmentation. Cette croissance continue s'observe plus particulièrement dans les espaces métropolitains. En 2011, le nombre de nouveaux logements construits a atteint un niveau record. Néanmoins, dans les centres urbains, la demande excède l'offre. Les logements bon marché pour les familles et les ménages à bas ou moyen revenu sont particulièrement demandés. Une étude de l'Office fédéral du logement publiée en 2005¹ a montré que cette catégorie de logements est principalement proposée par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Mais la part de logements d'utilité publique diminue actuellement en Suisse, raison pour laquelle les médias et les milieux politiques plaident de plus en plus souvent pour un soutien accru à la construction de ce type de logements.

Les partisans d'un soutien plus marqué à la construction de logements d'utilité publique soulignent que ces logements sont, à l'échelle nationale, 15% meilleur marché que ceux des autres prestataires et que les critères de location (prescriptions d'occupation, limites de revenus, etc.) permettent d'attribuer ces logements aux ménages ayant besoin d'un habitat bon marché ou spacieux. D'autres considèrent que promouvoir davantage la construction de logements d'utilité publique induit des distorsions du marché et que, souvent, ce ne sont pas les «bonnes» personnes qui les occupent car les maîtres d'ouvrage d'utilité publique appliquent les éventuels critères de location sans grande cohérence et contrôle.

Certes, des enquêtes éparses à caractère local ont été menées sur les prescriptions d'occupation ou sur les limites de revenus. Il manquait toutefois une enquête représentative fournissant des indications sur la pratique de location de l'ensemble des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. C'est pourquoi l'Office fédéral du logement a mandaté le Service d'encouragement à la construction de logements à loyer modéré du canton de Berne afin d'examiner de façon détaillée les questions relatives à l'application des prescriptions d'occupation et des limites de revenu et de fortune.

Afin de collecter des données, 1386 maîtres d'ouvrage d'utilité publique ont été contactés à l'été 2011. Ils gèrent près de 95% des logements d'utilité publique de Suisse. Exactement mille d'entre eux ont participé à l'enquête en ligne. Les informations obtenues permettent, pour la première fois, de tirer des enseignements représentatifs pour toute la Suisse concernant les

¹ Schüssler, R., P. Thalmann, et al. (2005), Qu'est-ce qui pousse ou freine la construction de logements? Résultats d'une enquête menée auprès des promoteurs et des investisseurs immobiliers, Bulletin du logement volume 76, Office fédéral du logement OFL

critères de location volontaires édictés par les maîtres d'ouvrage d'utilité publique dans le cadre de l'attribution de leurs logements non subventionnés².

Principaux résultats de l'enquête:

1. 80% des maîtres d'ouvrage considèrent les **prescriptions d'occupation** comme **pertinentes** et donc comme un instrument adéquat d'attribution des logements. Une part identique estime que l'occupation constitue un **critère important** lorsqu'il s'agit d'attribuer leurs logements non subventionnés.
2. Les logements des maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont soumis majoritairement à des **prescriptions d'occupation édictées de manière volontaire**:
 - I. Certes, 50% seulement des maîtres d'ouvrage disposent de prescriptions d'occupation mais, au total, 68% des logements locatifs d'utilité publique sont soumis à de telles prescriptions.
 - II. Les grands maîtres d'ouvrage (> 400 logements) soumettent majoritairement l'occupation de leurs logements non subventionnés à des prescriptions.
 - III. Dans les grandes villes (≥ 100'000 habitants), 80% des logements des maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont soumis à des prescriptions d'occupation.
3. Un maître d'ouvrage sur cinq applique des **prescriptions de revenu et de fortune** contraignantes:
 - I. Plus des deux tiers des maîtres d'ouvrage interrogés indiquent louer leurs logements *bon marché* principalement à des ménages à bas revenus.
 - II. 18% des maîtres d'ouvrage fixent des limites de revenu et de fortune contraignantes. Ils gèrent 21% des logements locatifs d'utilité publique. Les fondations et les grands maîtres d'ouvrage possèdent les plus hauts taux de logements soumis à des limites de revenu et/ou de fortune.
 - III. Sur les 21% de logements d'utilité publique soumis à des limites de revenu ou de fortune, 17% sont en plus soumis à des prescriptions d'occupation. 4% de ces logements sont exclusivement gérés selon des limites de revenu ou de fortune.
4. **72%** des logements d'utilité publique recensés sont soumis à des prescriptions d'occupation contraignantes ou à des limites de revenu et de fortune.
5. Plusieurs raisons peuvent expliquer le **non-recours à des prescriptions d'occupation**:

² Pour les logements d'utilité publique subventionnés par les pouvoirs publics, la prise en compte de prescriptions d'occupation et de limites de revenu et de fortune est impérative. La majeure partie des logements d'utilité publique ne sont toutefois pas subventionnés.

- I. Compte tenu de la taille du logement, le recours à des prescriptions d'occupation n'est pas pertinent. Près d'un sixième de tous les logements d'utilité publique possèdent moins de trois pièces ou une surface inférieure à 65 m². Ils sont par conséquent trop petits pour justifier une prescription d'occupation par plus d'une personne.
 - II. Lorsque la demande de logements est faible (p. ex. dans les zones rurales), la priorité de la location est d'éviter la vacance des logements et non leur utilisation efficiente.
 - III. Les maîtres d'ouvrage de taille modeste et ayant une faible capacité de financement doivent veiller à ce que la part des capitaux et des prêts de leurs membres soit satisfaisante. La capacité financière des locataires est alors plus importante que la question de l'occupation du logement.
6. La règle basée sur le nombre de pièces est **l'instrument** le plus souvent utilisé **pour le calcul de la consommation de surface admissible**. Elle prévoit que le nombre de pièces d'un logement ne doit dépasser le nombre des occupants que d'un certain nombre. 85% des logements soumis à des prescriptions d'occupation sont assujettis à cette règle. Les règles s'en tenant purement et simplement à la surface (mètres carrés par personne) sont rares (2%). Au total, 7% des maîtres d'ouvrage (lesquels possèdent 11% des logements) combinent ces deux règles.
 7. Les prescriptions d'occupation n'existent pas que sur le papier, elles sont réellement appliquées. A cet égard, une distinction s'impose entre mise en œuvre **au moment de l'attribution du logement** et mise en œuvre **en cours de bail**:
 - I. 70% des maîtres d'ouvrage appliquent les règles d'occupation pour toute la durée du bail. Les plus stricts sont les grands maîtres d'ouvrage (> 400 logements), puisque les quatre cinquièmes d'entre eux imposent des prescriptions d'occupation pendant toute la durée de la location.
 - II. 80% de ces maîtres d'ouvrage contrôlent le respect de celles-ci.

Conclusions

- a. Les critères de location sont utilisés précisément là où la demande de logements est la plus forte.
- b. Un logement d'utilité publique sur cinq est soumis à des limites de revenu et de fortune. Cela concerne près de 30'000 logements à travers lesquels les maîtres d'ouvrage d'utilité publique contribuent à une mixité socio-économique dans les ensembles d'habitation et les quartiers.
- c. Des critères d'occupation sont appliqués pour plus des deux tiers des logements d'utilité publique. Les grandes coopératives d'habitation en particulier édictent des prescriptions d'occupation volontaires pour leurs logements non subventionnés. Dans les grandes villes, où elles sont principalement actives, elles contribuent à une occupation raisonnablement dense de l'habitat.

- d. Dans les régions périphériques et celles structurellement faibles, les prescriptions d'occupation ne fonctionnent pas. Y réglementer l'utilisation des logements peut déboucher sur des logements vacants et par là même remettre en cause la viabilité économique des maîtres d'ouvrage.
- e. Les prescriptions d'occupation minimale n'ont aucun impact sur les logements de moins de trois pièces ou d'une surface habitable inférieure à 65 m². D'autres critères de location (p. ex. limite d'âge, plafond de revenus, etc.) peuvent jouer un rôle régulateur dans ce segment, notamment dans les régions où la demande est forte.
- f. La règle basée sur le nombre de pièces est actuellement le premier instrument de gestion de l'occupation. Son effet de régulation doit toutefois être remis en question à long terme. De nombreux logements d'utilité publique commencent à dater et la question de leur assainissement, agrandissement ou démolition-reconstruction se pose. Dès lors, il convient d'engager la discussion sur la consommation de la surface et les modalités de sa régulation future. Des règles relatives au nombre de pièces ne sauront suffire à elles seules pour rendre compte des types de logements futurs. Actuellement, quelque 8% des maîtres d'ouvrage d'utilité publique combinent des règles du nombre de pièces et de surface et régulent donc déjà la consommation de surface aussi par rapport à différents types de logements.