



Ernst Hauri, le 30 octobre 2006

Le partenariat pour s'acquitter des tâches publiques dans le domaine du logement

Problèmes, modèles réalisés, questions ouvertes

Ernst Hauri, Office fédéral du logement

Lien avec les Journées du logement de Granges 2005

Une manifestation s'est tenue le 3 novembre 2005 à Granges, sous le titre " Déterminer ses atouts et mieux les utiliser - Impulsions et instruments pour les maîtres d'ouvrages d'utilité publique ". L'accent y était mis sur les développements récents intervenus dans la construction de logements d'utilité publique et sur le potentiel encore peu utilisé des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. A cette occasion, il est apparu que de nouvelles perspectives s'ouvraient pour la coopération entre les communes et les maîtres d'ouvrage, perspectives qui méritaient d'être examinées lors d'une réunion spécifique. Quels sont aujourd'hui et quels seront surtout demain les points de convergence entre les objectifs des pouvoirs publics et ceux des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ? Quelles formes de coopération permettent de poursuivre des buts communs ? Comment les financer et quels sont les " bons exemples " de partenariat public-privé dans le domaine du logement ?

Buts, tâches et problèmes des communes...

L'une des tâches essentielles des communes est de veiller au maintien de la sécurité publique, de mettre à disposition des infrastructures (eau, égouts, déchets, énergie, routes, bâtiments publics, etc.), des écoles et des établissements de formation, d'assurer la protection de l'environnement, de promouvoir la santé et la culture et de veiller à la prospérité et à la sécurité publique. Les communes disposent par ailleurs de compétences dans le domaine de la construction et de la planification. Cependant, pour des raisons de principe ayant trait au rôle de l'Etat, la mise à la disposition de la population de logements adaptés ne compte souvent pas parmi les tâches prioritaires des villes et des communes.

Depuis peu, de nombreuses communes manquent des moyens financiers - et de ressources en personnel, dans les communes plus petites - pour remplir leurs tâches prioritaires. De plus, les cantons ont tendance à se défausser sur les communes des tâches qu'ils ne peuvent plus ou ne veulent plus remplir par souci d'économie. La coopération intercommunale s'est donc grandement intensifiée pour accomplir les tâches communales (dans les domaines de l'école, du traitement médical, de l'élimination des déchets et des eaux usées, de la protection civile, etc.). Des solutions sont en outre recherchées par le biais de fusions entre les communes.

... ainsi que des maîtres d'ouvrage d'utilité publique

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique ont pour tâche essentielle de planifier, de créer et de gérer des logements. En cela, ils ne se distinguent pas des autres investisseurs sur le marché du logement. La Charte des maîtres d'ouvrage œuvrant à la construction de logements d'utilité publique en Suisse, adoptée en 2004, prévoit en outre que les investisseurs d'utilité publique ne construisent pas n'importe quels logements mais créent un parc immobilier avantageux durablement soustrait à la spéculation. Ces logements doivent être accessibles aux groupes défavorisés de la population et offrir une sécurité de logement. Ils doivent être construits et exploités selon des critères écologiques. La charte charge les maîtres d'ouvrage de rechercher de bonnes solutions techniques et architecturales pour les constructions nouvelles et les rénovations. De nombreux maîtres d'ouvrage proposent aux habitants des prestations supplémentaires qui vont de locaux communs à des aides de voisinage, en passant par des caisses de dépôt, des conseils budgétaires et l'intervention de travailleurs sociaux. Certains maîtres d'ouvrage d'utilité publique se sont rendu compte qu'il ne suffit plus de proposer et de gérer des logements, mais qu'il faut y associer un management social. Des services sociaux sont de plus en plus demandés mais peuvent de moins en moins être fournis par la famille et par les pouvoirs publics. Les coopératives plus grandes disposent souvent, dans ce domaine, d'un savoir-faire conséquent.

Plusieurs maîtres d'ouvrage ont été confrontés dernièrement à des problèmes qui relèvent en partie de ceux que connaissent les communes. Ils sont souvent trop petits ou n'ont pas les ressources en personnel nécessaires pour s'acquitter des tâches toujours plus exigeantes qui leur sont posées. Des solutions sont ici aussi recherchées par le biais de la coopération voire de fusions entre maîtres d'ouvrage d'utilité publique. D'autres maîtres d'ouvrage, par ailleurs, désirent connaître une expansion et poursuivre de nouveaux objectifs, non seulement pour agrandir leur parc immobilier - ils n'ont souvent pas accès au marché des terrains constructibles - mais aussi pour déployer leur activité dans de nouveaux domaines d'affaires.

Domaines et formes de coopération possibles

Les objectifs poursuivis par les communes rejoignent ceux des maîtres d'ouvrage d'utilité publique dans différents domaines offrant ainsi toute une gamme de coopérations possibles. Les intérêts convergent dans des secteurs qui vont de la qualité générale de l'habitat au développement durable de quartier et de la ville en passant par la fourniture de logements à des groupes spécifiques. De nombreuses formes de coopération ne sont pas nouvelles mais issues d'une longue tradition dans les villes. Il suffit de citer la création d'infrastructures de quartier, dans lesquelles les maîtres d'ouvrage d'utilité publique mettent souvent à disposition des locaux pour l'exécution de tâches publiques (jardins d'enfants, crèches, locaux sociaux). A l'avenir, les prestations d'assistance qui devraient surtout se développer sont celles liées à des groupes ayant des besoins spécifiques et au domaine de la gestion sociale qui satisferont aux intérêts des maîtres d'ouvrage et à l'intérêt public.

Les coopérations possibles dépendent de la taille des communes et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Si de nombreux domaines et formes de coopération exigent un professionnalisme élevé de la part des deux partenaires, les coopérations « à petite échelle » sont tout aussi utiles. Il est important que les partenaires fassent preuve de compréhension mutuelle. Une commune qui s'est fixé p. ex. un « agenda 21 » et s'inspire des principes du développement durable aura, selon toute probabilité, plus de facilité à s'entendre avec un maître d'ouvrage à l'esprit ouvert et innovant.

Problèmes / Problématique

Différents problèmes ressortent de l'exposé qui précède. Les questions de financement en sont un, qui concerne aussi bien les communes que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique. Les questions de procédure en sont un autre. Comment mettre une coopération sur les rails? Qui doit remplir quelle tâche ? Quels sont les arrangements institutionnels possibles (mandats de prestations, travail en réseau, solutions par le biais de pools, etc.) ? Les exemples présentés aujourd'hui doivent apporter des éléments de réponse.

Points de convergence des objectifs des pouvoirs publics et des maîtres d'ouvrage d'utilité publique / possibilités de coopération

Domaine / Thèmes	Objectifs communaux	Objectifs des maîtres d'ouvrage (MO)	Possibilités de coopération / Mesures	Problèmes
Bonne qualité de vie et de l'habitat				
Participation de la société civile	Population stable, enracinée et engagée sur le plan citoyen ; solutions urbanistiques de qualité et attractives afin de se positionner en tant que lieu de résidence et de travail agréable dans un contexte de concurrence entre communes.	Population stable, prête à développer des réseaux d'entraide entre voisins et à s'engager dans l'organisation de la vie commune; solutions urbanistiques et architecturales de qualité.	Vente de terrains communaux ou transfert de droits de superficie à des MO ; organisation de concours en commun afin de chercher des solutions novatrices, etc.	<p>Crainte qu'une politique de densification de l'habitat entraîne une modification du "paysage politique" et une concentration de "cas sociaux" potentiels.</p> <p>Dans un marché foncier "libre", les MO ne réussissent souvent pas à acquérir des terrains bien situés, raison pour laquelle un coup de pouce des pouvoirs publics est nécessaire.</p>
Offre générale de logements	Loyers supportables ; ne pas chasser les habitants en assurant des logements pour les travailleurs du lieu ; maintenir une structure de population équilibrée pour bien utiliser les infrastructures (p. ex. écoles).	Proposer des logements de qualité à loyer modéré pour toutes les classes d'âge.	Voir ci-dessus. L'offre à caractère social ne propose pas seulement des logements à loyers modérés sur une longue durée mais a également un effet modérateur sur le prix des loyers en général.	Le prix des terrains constructibles, en particulier dans des communes dont le niveau de prix est élevé (centres-villes, communes offrant un cadre exceptionnel, destinations touristiques très courues).

Domaine / Thèmes	Objectifs communaux	Objectifs des maîtres d'ouvrage (MO)	Possibilités de coopération / Mesures	Problèmes
Offre de logements pour des groupes spécifiques				
Population économiquement faible	Une offre de logements à loyers modérés permet de rendre les personnes économiquement faibles moins dépendantes de l'aide sociale.	Proposer des logements à loyers modérés également à des personnes économiquement faibles (loyers basés sur les coûts) ; de nombreux MO ont des compétences en matière d'assistance ou peuvent les « acquérir » au besoin.	La commune rend meilleur marché les logements proposés par les MO (loyers subventionnés, prêts sans intérêts ou à des taux avantageux, droit de superficie à des conditions avantageuses) ; "location" de logements de MO avec ou sans prestations sociales supplémentaires.	Les personnes économiquement faibles peuvent induire des coûts supplémentaires. A la charge de qui ? Comment financer les subventions accordées aux logements ou d'autres subventions ?
Personnes âgées	Permettre aux personnes âgées de rester autonomes sans être isolées aussi longtemps que possible et permettre d'économiser ainsi les coûts d'une prise en charge par un EMS.	Proposer des logements adaptés aux besoins de tous les groupes ; encourager les réseaux d'entraide entre voisins et la vie en commun.	Le MO en tant qu'"entreprise générale" proposant un "produit spécifique", le « logement pour personnes âgées » (logement, soins, service d'emplettes et de repas, etc.) ; répartition des tâches entre MO (logement adapté) et commune (soins, nourriture, etc.) ; location à la commune de logements adaptés, p. ex. pour des personnes nécessitant des soins à domicile, etc.).	Financement de subventions éventuelles ? Contenu des mandats de prestations ou d'autres solutions institutionnelles ? Risque de ghettoïsation

Domaine / Thèmes	Objectifs communaux	Objectifs des maîtres d'ouvrage (MO)	Possibilités de coopération / Mesures	Problèmes
Personnes handicapées	Permettre de mener une vie autonome aussi longtemps que possible étant donné que cela revient moins cher qu'un hébergement dans une institution stationnaire.	Proposer des logements adaptés aux besoins de tous les groupes ; encourager les réseaux d'entraide entre voisins et la vie en commun. Solidarité avec les plus faibles.	Comme dans le cas des logements pour personnes âgées, différents types d'arrangements sont envisageables.	Voir ci-dessus. La question du financement peut se révéler complexe en raison de la prise en compte de l'AI.
Requérants d'asile	Les communes ont l'obligation de loger les requérants. Les communes (et les requérants d'asile) doivent pouvoir compter sur des bailleurs qui ont une fibre sociale et sur l'esprit d'ouverture des autres locataires.	Voir ci-dessus : solidarité avec les plus faibles / les personnes persécutées ; de nombreux MO ont des compétences en matière d'assistance ou peuvent les acquérir au besoin.	Location de logements par la commune, assistance fournie par la commune ; location de logements à la commune, assistance comprise.	L'ampleur de l'assistance et de son financement; attitude des autres locataires.
Groupes spécifiques (étudiants, musiciens, jeunes, etc.)	Dans certaines villes / communes, il existe des besoins de logements adaptés aux offres de formations proposées.	Proposer des logements adaptés aux besoins de tous les groupes ; répondre aux besoins spécifiques, proposer des solutions non conventionnelles.	Les MO louent des locaux à l'école / à la commune ou directement aux particuliers ; les MO mettent les locaux à disposition, la commune fournissant les équipements spécifiques.	Contrats de bail spécifiques.

Domaine / Thèmes	Objectifs communaux	Objectifs des maîtres d'ouvrage (MO)	Possibilités de coopération / Mesures	Problèmes
Développement de quartier				
Nouveaux quartiers	La commune cherche à se développer, soit à sa périphérie, soit en revalorisant ses friches industrielles.	Les MO ne veulent pas proposer que des logements - ils estiment que créer un environnement résidentiel de qualité et contribuer au développement de la vie en communauté fait aussi partie de leur mission.	Intégrer les MO aux nouveaux développements ; concours d'architecture ; proposer des "bouquets" d'exploitation d'infrastructures de nouveaux quartiers (salles de rencontre, restaurants, jardin d'enfants, crèches, ateliers) ; ne proposer que les locaux pour les infrastructures de quartier.	Arrangements institutionnels ; répartition des risques, etc.
Rénovation de quartier	Proposer des logements attrayants, éviter la formation de zones sinistrées.	Les MO veulent rénover leurs bâtiments, qui sont souvent vétustes, et les adapter aux nouveaux besoins.	La commune propose des immeubles à rénover aux MO ; la commune contribue à rendre les rénovations compatibles avec l'aspect social ; les MO et la commune exploitent ensemble un centre de conseils pour des tiers, etc.	Arrangements institutionnels, questions de financement

Domaine / Thèmes	Objectifs communaux	Objectifs des maîtres d'ouvrage (MO)	Possibilités de coopération / Mesures	Problèmes
Quartiers à problèmes	Mise en valeur des quartiers afin de diminuer les problèmes sociaux et de sécurité.	Dans de tels cas également, les MO sont souvent intéressés à investir ; seulement, il faut pouvoir mesurer les risques.	Achat par la commune d'immeubles stratégiques et transfert subséquent à des MO ; achat directement effectué par le MO ; investissements pour rénover le parc immobilier du MO ; investissements incluant de nouvelles infrastructures de quartier (cinémas, librairies, etc.).	Souvent, les investissements ne sont consentis que si les pouvoirs publics effectuent des prestations préalables au niveau de l'environnement résidentiel : dès lors, comment financer ces derniers ? Quelle garantie y a-t-il pour un MO que de nouvelles offres impliquant des risques élevés - p. ex. un cinéma - valent vraiment la peine dans un tel environnement ? Qui paiera si l'objectif de mise en valeur fait long feu ?
Secteurs qui se sont vidés de leurs habitants à l'intérieur des villes	Nouvelles affectations pour des locaux commerciaux devenus vacants (mort de l'artisanat et du commerce de détail). Plusieurs bâtiments possédés par un MO offrent davantage de possibilités sur le plan urbanistique.	Investir à des endroits de qualité, proposer des solutions urbanistiques non conventionnelles et supportables sur le plan social.	Les MO jouent le rôle de société de sauvegarde et de mise en valeur. Les MO offrent, directement ou par l'entremise de la ville, des conseils aux propriétaires, qui sont souvent des particuliers.	Conservation du patrimoine et protection des sites, etc. Financement des prestations.

Domaine / Thèmes	Objectifs communaux	Objectifs des maîtres d'ouvrage (MO)	Possibilités de coopération / Mesures	Problèmes
Développement urbain durable				
Zones urbanisées sans voitures ou à trafic réduit	Améliorer la qualité de vie en réduisant le trafic motorisé individuel ; proposer des logements aux nombreux ménages urbains qui ne possèdent pas de voiture.	Proposer des logements à loyer modéré en renonçant à des places de parc /des parkings couverts qui coûtent cher ; développer et proposer des formes d'habitat durables.	Les MO promeuvent des zones urbanisées à trafic réduit ; la commune adapte ses règlements de construction (nombre de places de parc) en conséquence.	Règlement de construction et de zone, contrats de bail spéciaux (engagement en faveur de zones sans voitures ou à trafic réduit).
Société multiculturelle	Favoriser l'intégration sociale, éviter toute forme de ségrégation avec les coûts élevés que cette dernière entraîne.	Proposer des logements, des aménagements communs et un cadre résidentiel favorisant l'intégration sociale.	Certains MO disposent d'un savoir-faire en matière d'intégration dont ils pourraient faire bénéficier les pouvoirs publics également au-delà des zones résidentielles qu'ils ont développées.	Questions de financement (des MO fournissent souvent, aujourd'hui déjà, des prestations pour la communauté qui ne sont généralement pas rémunérées), problèmes institutionnels, savoir-faire.
Fourniture et consommation d'énergie	Assurer la fourniture d'énergie et en diminuer la consommation.	Utiliser des sources d'énergie renouvelable, proposer des solutions novatrices en matière d'énergie.	Les MO en tant que fournisseurs d'énergie solaire des services industriels communaux ; centrales de chauffage pour des quartiers entiers.	Arrangements institutionnels.