

Quelles mesures d'aménagement du territoire pour des logements à prix modérés?

Plusieurs communes et cantons planchent actuellement sur l'utilisation d'instruments d'aménagement du territoire pour renforcer l'offre de logements à prix modérés. Une étude mandatée par l'Office fédéral du logement fait le point sur l'efficacité de cinq de ces instruments.

Ces dernières années, les loyers ont considérablement augmenté. Le logement pèse lourd dans le budget des habitants de notre pays: dans les communes urbaines, le quart des ménages en location consacrent plus d'un tiers de leur revenu disponible au paiement du loyer. De ce fait, nombreux sont les communes et cantons qui manifestent leur volonté de renforcer l'offre de logements à prix abordables. Mais comment ces autorités peuvent-elles agir? Parmi les mesures envisagées, la possibilité d'utiliser des instruments d'aménagement du territoire est largement discutée. Or, il n'existe que très peu d'expériences en la matière, et le recul manque pour connaître l'efficacité de ces outils à plus long terme ainsi que d'éventuels effets indésirables. L'Office fédéral du logement a donc mandaté une étude visant à combler ces lacunes.

De manière générale, les instruments d'aménagement du territoire présentent un potentiel intéressant: en s'appliquant à un espace délimité, qu'il s'agisse d'une zone à bâtir, d'un quartier ou d'une commune, ils permettent de cibler les efforts sur les endroits où il existe un besoin avéré. De ce fait, ils seront normalement bien acceptés par la population locale et les propriétaires fonciers. De plus, contrairement à d'autres mesures, les instruments d'aménagement du territoire n'entraînent pas ou peu de dépenses pour les autorités publiques. En revanche, un des problèmes à signaler est qu'en appliquant des instruments d'aménagement du territoire en vue de créer des logements à prix modérés, on risque de générer des conflits d'objectifs: l'abaissement du coût de l'habitat peut entraîner une consommation accrue de la surface d'habitation par personne, d'où la nécessité d'y associer des mesures d'accompagnement, comme des prescriptions en matière d'occupation.

Cinq instruments d'aménagement du territoire au service d'une offre de logements à prix abordables

Cinq instruments d'aménagement du territoire ont été retenus et examinés de plus près. Ces instruments comportent une composante géographique explicite et leur mise en œuvre dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire existante ainsi que dans celle qui entrera prochainement en vigueur ne semble pas poser problème. Les cinq instruments présentent des traits spécifiques

(incitation ou obligation, extension de l'offre ou limitation de la demande, etc.). Toutefois, leurs différences ne sont pas toujours très nettes et ils peuvent se combiner et se compléter. Plusieurs variantes sont aussi envisageables en ce qui concerne les bases légales, la forme donnée aux instruments ou leur application concrète. Les instruments étudiés sont les suivants: 1. Bonus d'utilisation du sol à titre incitatif. 2. Part de logements fixée dans le plan d'affectation. 3. Possibilités accrues de construire. 4. Limitation du nombre de résidences secondaires. 5. Taxe sur la plus-value.

L'étude visait non seulement à décrire ces cinq instruments, mais surtout à percer leur efficacité potentielle, ainsi qu'à mettre au jour les conditions de leur mise en œuvre. Bilan de ces analyses: les effets potentiels de chaque mesure sont présentés dans le tableau 1.

Des instruments à combiner en fonction du contexte local

Au bilan, quel est l'impact potentiel de ces instruments pour la création de logements à prix modérés? A l'exception de la limitation du nombre de résidences secondaires, les instruments examinés peuvent tous contribuer à cet objectif. Cependant, les effets attendus de l'application de ces instruments ne doivent pas être surestimés: l'étude révèle que si un impact est à attendre, les effets seront toutefois limités à court comme à moyen terme. De plus, leur effet se fera sentir avant tout aux endroits où les loyers sont les plus élevés, principalement dans les villes-centres et les agglomérations.

Une des conclusions les plus importantes de l'étude est qu'il n'est pas possible de recommander un seul de ces instruments. Pour la commune concernée, le recours à l'un ou l'autre s'avérera plus ou moins judicieux en fonction de ses objectifs et du marché immobilier local. Il peut être envisagé, et même recommandé, selon la situation, de combiner plusieurs instruments. Cela est illustré de manière exemplaire par la ville de Zoug. En 2009, les habitants de la ville de Zoug ont approuvé une révision du plan d'aménagement local qui prévoit une zone de logements à prix modérés. Dans cette dernière, au moins 50% des surfaces de plancher doivent être réservées à la construction de logements à prix modérés. En contrepartie, les maîtres d'ouvrage obtiennent une augmentation de 10% de l'in-

Présentation des cinq instruments analysés et de leurs effets potentiels

Instrument	Exemple	Evaluation des effets potentiels
1. Bonus d'utilisation à titre incitatif	Le règlement des constructions communal indique qu'un bonus d'utilisation du sol de 30% par rapport au plan général d'affectation est octroyé dans le cadre d'un plan de quartier si le projet comporte au moins 20% de logements à prix modérés.	L'impact attendu est jugé faible à moyen, avec toutefois un effet plus grand dans les zones où la demande est forte. Cette mesure dépend de l'attrait du bonus, des possibilités de bénéfice et de la volonté des propriétaires fonciers. Elle peut avoir un impact négatif au niveau urbanistique.
2. Part fixée dans le plan d'affectation	Le règlement des constructions communal prévoit que dans certaines zones, au moins 20% des logements construits doivent être à prix modérés. Cette règle est appliquée lors du changement d'affectation d'une zone.	Cette mesure présente un effet faible à moyen. Son application se limite aux zones non encore bâties.
3. Possibilités accrues de construire	La commune classe en zone à bâtir des terrains actuellement non constructibles et, dans les zones bâties, elle augmente considérablement l'indice d'utilisation du sol.	Cette mesure peut potentiellement contribuer à une baisse généralisée des loyers, mais elle entre en contradiction avec l'objectif constitutionnel d'une utilisation mesurée du sol.
4. Limitation du nombre de résidences secondaires	La commune prévoit dans son plan de zones que, dans toutes les zones, 10% au maximum de la surface brute de plancher de nouvelles constructions ou lors d'agrandissements pourra être consacrée à des résidences secondaires.	Dans les villes et les agglomérations, cette mesure n'a pratiquement aucun impact en termes d'abaissement du coût du logement, en raison de la proportion relativement réduite de résidences secondaires.
5. Taxe sur la plus-value	Le canton prélève 40% de la plus-value créée par le classement en zone à bâtir ou l'augmentation de l'indice d'utilisation. La moitié des recettes sont consacrées à la promotion de logements à prix modérés (p. ex. prêts sans intérêts à des coopératives).	Le potentiel de cette mesure est jugé considérable, mais cela suppose un volume conséquent de mise en zone à bâtir et d'élévation de l'indice d'utilisation du sol.

dice d'utilisation du sol. C'est donc la combinaison d'un «bonus d'utilisation à titre incitatif» et d'une «part fixée dans le plan d'affectation» qui doit permettre d'atteindre l'objectif visé.

Finalement, l'étude se conclut sur la formulation de recommandations destinées à la Confédération, aux cantons et aux communes. Il est ainsi proposé que la première poursuive son travail de sensibilisation et d'information sur les différents instruments existants. Des pistes sont indiquées aux cantons pour leur permettre de créer des conditions-cadre propices et d'accompagner efficacement les communes. Finalement, ces dernières sont encouragées à examiner soigneusement le potentiel des différents instruments à même de contribuer à la production de logements

à loyers modérés. En effet, au vu de l'impact limité des mesures d'aménagement du territoire, il convient d'étudier au cas par cas si d'autres instruments comme le soutien aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou la pratique d'une politique foncière active ne seraient pas plus appropriés pour développer l'offre de logements à prix abordables.

L'étude «Logements à prix modérés à l'aide de mesures d'aménagement du territoire? Analyse d'impact et recommandations» est disponible sur le site Internet de l'OFL: www.ofl.admin.ch > Documentation > Publications > Rapports de recherche.