



Journées du logement de Granges 2009 – journée de séminaire du 29 octobre

Pourquoi la construction de logements d'utilité publique ne doit-elle pas davantage stagner ?

Peter Gurtner, directeur de l'OFL

Atouts économiques et sociaux importants

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont les principaux partenaires de la Confédération en matière de promotion du logement. Ils poursuivent en effet des objectifs qui répondent à des intérêts supérieurs. Premièrement, ils proposent des logements bon marché, destinés notamment aux couches de la population moins bien loties sur le plan social et économique, et qui permettent d'atténuer la progression générale des loyers. Deuxièmement, ils mettent l'accent sur la qualité de l'habitat en proposant des infrastructures communautaires dans des ensembles d'habitations adaptés aux besoins des enfants et durables sur le plan écologique. Troisièmement, ils favorisent la cohésion et la mixité sociales tout en conciliant les avantages du logement en propriété (sécurité de l'habitat) avec ceux de la location (mobilité résidentielle).

Activités de construction inférieures à la part de marché

Le secteur d'utilité publique représente quelque 9% du marché du logement en Suisse. Il ne pourra maintenir voire étendre ses parts de marché qu'en développant considérablement ses activités de construction ou en acquérant des logements supplémentaires. Ces dernières années, les coopératives d'habitation, qui sont les principaux acteurs du secteur d'utilité publique, n'ont participé qu'à hauteur de 3% environ à l'activité globale de construction. Pour augmenter cette part de marché, il faut développer une pensée entrepreneuriale, mais aussi disposer des terrains et des capitaux nécessaires. Longtemps, le manque de fonds propres a été l'obstacle principal au développement du secteur d'utilité publique. C'est pourquoi l'encouragement du logement a concentré ses efforts sur les aides financières. Avec la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL), qui est garantie par la Confédération, et les prêts à des taux préférentiels des fonds de roulement financés par la Confédération, ce secteur dispose d'instruments de financement spécifiques qui sont bien utilisés.

Faibles réserves de terrains à bâtir des communes

Mais des conditions de financement favorables ne servent à rien sans terrains à bâtir. Une grande partie de l'offre de logements d'utilité publique a vu le jour grâce à des terrains que les villes et les communes ont cédés en droit de superficie aux investisseurs ou leur ont vendus à des prix avantageux. Selon une enquête menée par l'OFL auprès des communes (voir documentation du séminaire), les réserves foncières communales actuelles – 1 à 2 hectares par commune – présentent un certain potentiel, compte tenu du fait qu'une pleine exploitation permettrait de créer environ 45'000 logements. Néanmoins, le volume considéré ne correspond qu'à un peu plus d'une production annuelle de logements. Pour poursuivre le développement de ce type de logements, les maîtres d'ouvrage d'utilité publique sont donc également tributaires de terrains à bâtir d'autres propriétaires. Ils peuvent en outre tirer davantage parti de leurs propres réserves foncières ou d'utilisation, en densifiant ou remplaçant des ensembles d'habitations existants.

Comment mieux exploiter le reste des réserves de terrain à bâtir ?

L'ARE évalue à plus de 50'000 hectares, voire à plus de 56'000 hectares en tenant compte des potentiels d'utilisation internes, la superficie actuelle des zones à bâtir non construites. Une grande

partie de ces réserves sont situées en zone d'habitation. Mais elles se trouvent souvent dans des lieux où le besoin d'une plus grande offre de logements d'utilité publique n'est pas avéré ou qui, pour des raisons de thésaurisation du sol, d'une insuffisance dans la desserte, de procédures de planification pendantes ou d'autres motifs, ne se prêtent pas à une réalisation rapide des constructions. En revanche, les terrains à bâtir qui jouissent d'une situation centrale atteignent des prix prohibitifs du fait de leur rareté, ce qui rend quasi impossible la construction de logements à loyer modéré. L'exposé de Monsieur Bühlmann détaillera les instruments d'aménagement du territoire qui pourraient permettre, dans les zones en question, d'affecter davantage de terrains à la construction de logements d'utilité publique.

Enfin, les friches – industrielles ou autres – constituent une source encore peu exploitée. Le «rapport sur les friches» 2008 de l'ARE dresse la liste de 350 zones qui se situent à 70% dans des communes d'agglomération – donc souvent dans des sites très attractifs – et qui présentent un potentiel de surfaces de plancher pour quelque 85'000 logements ou 450'000 emplois tertiaires. Les entreprises liées à la Confédération telles que les CFF et armasuisse sont d'importants acteurs dans ce domaine. Au cours du séminaire d'aujourd'hui, nous recevrons des informations de première main quant à leurs stratégies d'entreprise respectives.

Harmonisation des stratégies de la Confédération, une utopie ?

Comme le prévoient l'art. 108 de la Constitution fédérale et la loi sur le logement (LOG), la Confédération s'engage en faveur d'une offre de logements à prix modéré. On l'a dit, les instruments d'encouragement existants sont précieux pour la construction et la rénovation de logements. Reste que leur contribution à l'abaissement des coûts est non seulement modeste mais risque aussi constamment d'être minée par des prix fonciers à la hausse. La LOG ne prévoit plus d'aide fédérale pour l'acquisition de terrains à bâtir telle qu'elle était inscrite dans la loi encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP). Aux niveaux cantonal et communal aussi, on observe qu'il est plus souvent nécessaire d'abaisser les coûts de logement grevés par le prix des terrains en fournissant des prestations de l'aide sociale ou d'assistance. Il faut par conséquent œuvrer, aux trois niveaux de l'Etat, à ce que les politiques du logement, du sol et sociale ne poursuivent plus, de manière isolée, leurs propres objectifs mais soient coordonnées. On pourrait par exemple réfléchir au niveau fédéral, dans le cadre de la LOG, à une révision du soutien à l'acquisition de terrains à titre provisionnel. On obtiendrait par ailleurs des résultats plus probants et plus durables si les entreprises de la Confédération ou liées à celle-ci mettaient des terrains à la disposition des maîtres d'ouvrage d'utilité publique à des conditions avantageuses, plutôt que d'essayer, chaque année, par des fonds d'encouragement à la construction de logements contestés, de ramener après coup à un niveau acceptable les prix de logement sur des terrains onéreux. Mais pour ce faire, les milieux politiques doivent accepter de renoncer à attendre de la part des entreprises liées à la Confédération une maximisation de leurs rendements.