

Journées du logement de Granges 2009, journée de séminaire du 29 octobre 2009, Parktheater, Granges

Les communes manquent-elles d'imagination et de volonté politique ?

Outils et marges de manœuvre de l'aménagement du territoire

Lukas Bühlmann, Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN)

Mesures et propositions de solutions

1. Octroi de privilèges d'utilisation pour stimuler la construction de logements d'utilité publique

- Octroi d'un mode de construire favorable pour le maître d'ouvrage (p. ex. bonus d'utilisation) si une part déterminée de la surface brute au plancher est mise à la disposition de la construction d'utilité publique.
- Modalités envisageables:
 - *Prescription concrète dans le règlement sur les constructions et l'aménagement*: Description précise dans la loi de l'affectation à encourager (logements d'utilité publique), qui donne droit à un traitement privilégié (degré d'utilisation plus élevé), et de l'ampleur du privilège octroyé.
 - *Elaboration d'un plan d'affectation de détail*: La construction de logements d'utilité publique est encouragée par des prescriptions concernant les plans d'affectation de détail dans la législation cantonale ou communale. L'octroi de privilèges n'est pas lié à des constructions particulières mais à une zone de planification d'une certaine taille (périmètre du plan d'affectation de détail).
- Pérennité de la mesure: Mention dans le registre foncier d'une interdiction de changement d'affectation en tant que restriction de droit public apportée à la propriété.
- Appréciation:
 - L'octroi de privilèges d'utilisation comme le bonus d'utilisation est contesté du point de vue de l'aménagement du territoire étant donné qu'ils peuvent saper les intentions d'un aménagement urbain de qualité et d'un développement de quartier harmonieux.
 - Pour atteindre l'effet incitatif souhaité, le privilège doit porter sur un certain volume. Pour des raisons d'aménagement urbain, le privilège ne pourra toutefois être octroyé que dans des limites étroites. Le fait de procéder par l'établissement d'un plan d'affectation de détail a pour avantage que les privilèges d'utilisation peuvent être mis en lien avec des critères de conception et de qualité.
 - Un encouragement ciblé de la construction de logements à prix modéré de la part des autorités n'est pas possible étant donné que l'utilisation des possibilités légales dépend entièrement de la volonté des propriétaires fonciers.

2. Droit d'emption de la commune lors de nouvelles mises en zone

- Lors de nouvelles mises en zone, une part déterminée du futur terrain à bâtir est réservée à des logements à prix modéré. En formulant un droit d'emption, la commune s'aménage le droit d'acquérir le bien-fonds (ou certaines parties de celui-ci) pour y construire des logements à prix modéré ou de céder le terrain (en droit de superficie ou par la vente) à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique.

- Modalités envisageables:
 - La commune exerce son droit d'emption immédiatement après la mise en zone. Ce n'est pas le propriétaire foncier, mais la commune (ou un tiers mandaté par la commune) qui crée ainsi des logements à prix modéré.
 - La commune exerce son droit d'emption uniquement lorsque le propriétaire foncier ne satisfait pas dans un délai fixé à son obligation de créer des logements à prix modéré.
- Le droit d'emption peut être convenu au moyen d'un contrat de droit public ou inscrit dans la législation:
 - *Droit d'emption inscrit dans la loi:* Inscription d'un droit d'emption dans la législation cantonale ou communale portant sur les zones pour lesquelles il existe une obligation de créer des logements à prix modéré. En ce qui concerne les règlements communaux, il convient d'examiner si la législation cantonale laisse une marge de manœuvre suffisante. La mesure doit en outre être d'intérêt public et proportionnée.
 - *Droit d'emption contractuel:* La commune conclut avec le propriétaire foncier un contrat donnant un droit d'emption. Elle fait dépendre la décision de la mise en zone de la signature du contrat et dispose ainsi d'un certain moyen de pression. La condition d'une telle réglementation est que la commune dispose d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne la mise en zone; c'est en général le cas pour les parcelles en marge de la zone habitée, mais pas pour les parcelles non construites en milieu bâti (en raison de la loi, ces dernières doivent être attribuées à la zone à bâtir). Un contrat portant sur un droit d'emption doit revêtir la forme authentique, peut être conclu pour 10 ans au maximum et doit être annoté au registre foncier.
- Appréciation:

Cet instrument pourrait s'avérer approprié pour atteindre l'objectif visé. Il n'a encore guère été testé en pratique. Politiquement parlant, un droit d'emption inscrit dans la loi pourrait susciter des résistances comme l'ont montré les expériences faites à l'occasion du projet de loi fédérale sur le développement territorial.

3. Définition dans le cadre de plans d'affectation de parts réservées aux logements à loyer modéré

- Réglementation prévoyant que, dans certaines zones, une part déterminée de la surface brute au plancher devant être construite doit être réservée à la construction de logements d'utilité publique, par analogie aux plans réservant un certain pourcentage à l'habitat dans les villes, aux résidences principales dans les lieux touristiques, à l'artisanat ou à d'autres utilisations (réserve de terrains pour les petites entreprises, les ateliers d'artistes, les infrastructures publiques destinés à la collectivité, à la formation ou à la culture, etc.) dans le cadre de certains plans d'affectation (de détail).
- Modalités envisageables:
 - Restriction à certaines zones (p. ex. à certaines zones d'habitation) de la réglementation fixant un pourcentage minimum. Des réglementations de ce genre portant sur l'ensemble du territoire communal, respectivement sur toutes les zones à bâtir ou habitées risquent d'une part d'être inappropriées et, d'autre part, d'être et incompatibles avec la garantie de la propriété (manque d'intérêt public, disproportion des moyens).
 - Création d'une zone d'affectation se superposant aux zones d'affectation de base, fixant un pourcentage de surfaces destinées aux logements à prix modéré.
 - Détermination de quotas dans le cadre de l'établissement d'un plan d'affectation de détail.
- Ici aussi, il convient d'examiner si la législation cantonale laisse une marge de manœuvre suffisante.

- Pérennité de la mesure et contrôle:

La mention dans le registre foncier d'une interdiction de changement d'affectation en tant que restriction de droit public apportée à la propriété est à recommander. À des fins de contrôle et de garantie à long terme d'habitations à prix modéré, il convient en outre de dresser un inventaire ou un cadastre portant sur les surfaces réservées aux logements d'utilité publique.

- Appréciation:

Cet outil permet différentes modalités et la mise en place de solutions différenciées. De bonnes expériences ont été faites jusqu'à présent avec des instruments comparables (plans définissant une part déterminée de logements ou de résidences principales). Il ne faudrait toutefois pas sous-estimer le travail requis par les tâches de contrôle.

4. Politique foncière active

- Acquisition ciblée de bien-fonds par la commune au profit de la construction de logements d'utilité publique.
- Transfert du sol aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou cession en droit de superficie.
- Bonnes possibilités d'influence sur l'affectation et l'aménagement des parcelles (densification des espaces bâtis, promotion d'une dynamique d'urbanisation orientée vers l'intérieur, lutte contre la thésaurisation de terrains à bâtir, utilisation effective de l'affectation admissible, garantie d'une qualité d'urbanisation élevée).
- Appréciation:

Bonnes expériences s'étendant sur de longues années dans de nombreuses communes. Aujourd'hui, nombre d'entre elles manquent d'argent pour acheter du terrain. Il est envisageable d'utiliser des revenus provenant de la taxe sur la plus-value pour l'acquisition de terrains.