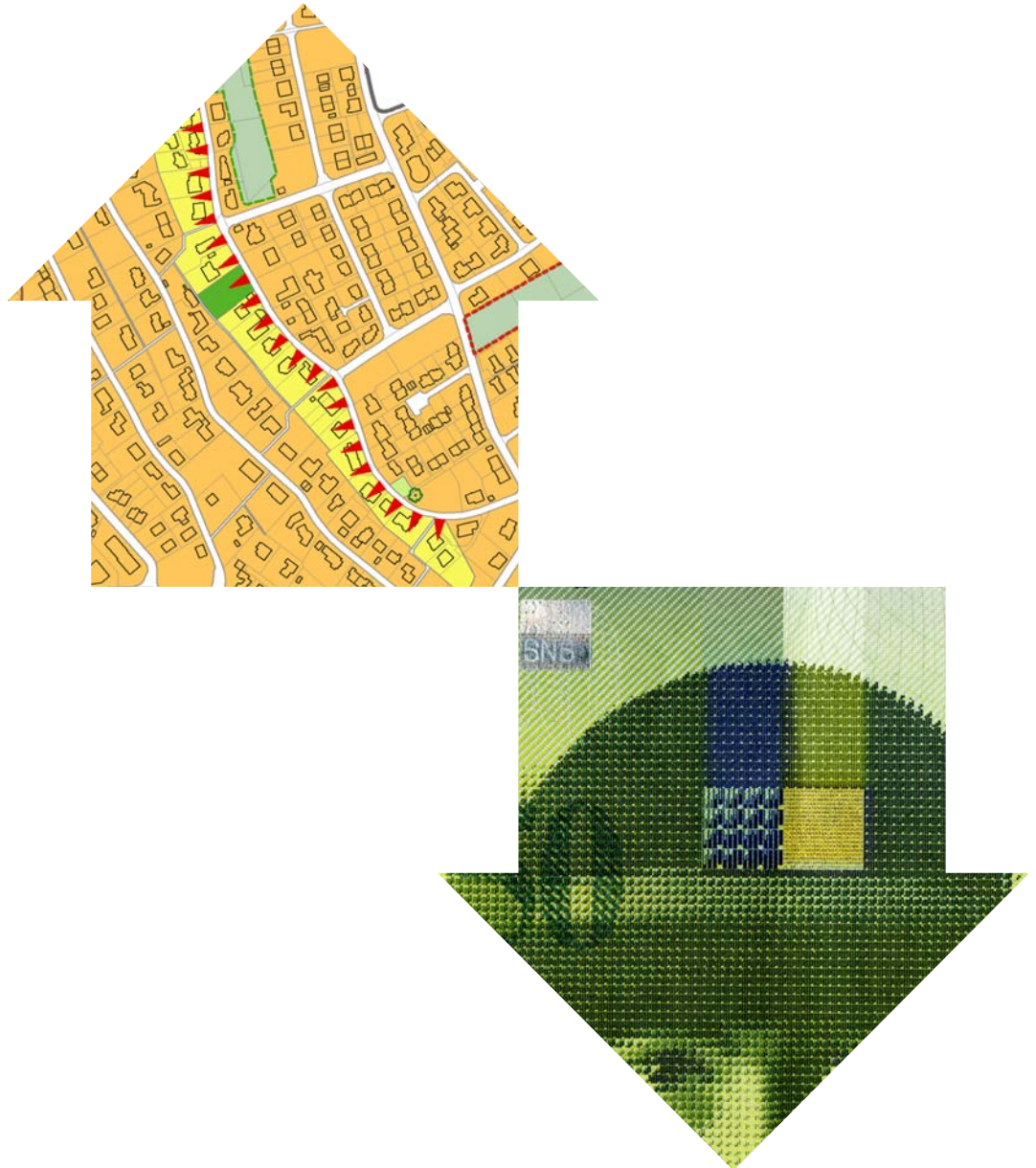


LOGEMENTS À PRIX MODÉRÉS À L'AIDE DE MESURES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE?

Analyse d'impact et recommandations

Résumé



LOGEMENTS À PRIX MODÉRÉS À L'AIDE DE MESURES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE?

Analyse d'impact et recommandations

(résumé en français du rapport «**PREISGÜNSTIGER WOHNRAUM MITTELS
RAUMPLANERISCHER MASSNAHMEN?**» de décembre 2012)

© Décembre 2012

Auteurs

Lukas Beck & Matthias Thoma (EBP)

Ronny Haase & Christine Eugster (Wüest & Partner)

Hansruedi Diggelmann (Planung | Vernetzung | Entwicklung)

Mandant

Office fédéral du logement

Storchengasse 6

2540 Granges

Ernst Hauri & Verena Steiner

Présentation graphique

Reto Trachsel (EBP)

Téléchargement

<http://www.ofl.admin.ch>

(Documentation/Publications/Rapports de recherche)

Groupe d'accompagnement (participation à trois ateliers)

Matthias Howald (ARE)

Felicitas Huggenberger (MV)

René Hutter (Canton de Zoug)

Jörg Koch (Pensimo)

Michael Landolt (HEV)

Daniel Märki (Coopératives d'habitation Suisse)

Alex Martinovits (Ville de Zurich)

David Naef (Halter Immobilien)

Andrea Näf (Canton de Saint-Gall)

Rolf Wegmann (Ville de Baden)

Groupe d'experts (participation à un atelier)

Lukas Bühlmann (VLP)

Angelus Eisinger (HCU Hamburg)

Corinna Heye (Raumdaten GmbH)

Katrin Jaggi (Planung – Städtebau – Architektur)

Andreas Löpfe (CUREM)

Reto Pfenninger (AGPS)

Alain Thierstein (TU München / EBP)

Avant-propos

La hausse des loyers et une urbanisation galopante sont depuis quelques mois au cœur de l'actualité médiatique et politique. Le présent rapport fait le lien entre les thèmes de l'aménagement du territoire et de la création de logements à prix modérés, dont l'importance est cruciale pour l'avenir de l'« espace vital » suisse.

Dans les années 80 encore, on assistait à l'exode de la classe moyenne loin des centres urbains, qui se dépeuplaient. Entre-temps, le vent a tourné: les villes et les agglomérations suisses sont confrontées depuis des années à une forte demande de logements. Consommation individuelle accrue, augmentation du nombre de ménages d'une seule personne, immigration et flux migratoires intérieurs sont avancés pour expliquer ce phénomène. Mais l'augmentation de la demande est aussi l'expression de l'attrait de nos espaces urbains.

La hausse des prix est le corollaire de cette demande élevée, qu'une offre à la fois limitée et ne pouvant plus guère être étendue peine à satisfaire. Aujourd'hui, à maints endroits, il n'est plus possible de procéder à des mises en zones à bâtir ni à l'élévation de l'indice d'utilisation du sol en raison de particularités topographiques ou urbanistiques, ou alors en raison d'une opposition au sein de la population. Ainsi, l'acceptation, le 17 juin 2012, par les citoyens du canton de Zurich d'une initiative visant à préserver les terrains agricoles témoigne d'une sensibilité accrue, dans de larges milieux, à l'utilisation du sol.

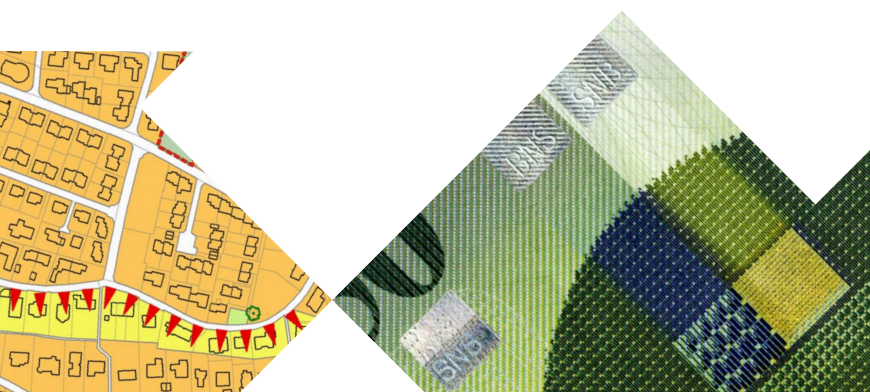
Dès lors, que faire si le prix du logement augmente et que l'offre en terrains est restreinte? Afin de permettre aux ménages à bas revenus de loger dans les centres, différents modèles d'aide et de subventionnement ont été mis sur pied. A présent, l'utilisation d'instruments liés à l'aménagement du territoire pour développer l'offre de logements à prix modérés est débattue et testée à certains endroits. Plusieurs cantons et communes ont décidé de recourir à une approche fondée sur ces outils.

Mais sont-ils efficaces? Quels sont leurs effets indésirables? Quels aspects convient-il de prendre en considération lors de leur application et de leur mise en œuvre? C'est à ces questions difficiles, au carrefour de l'économie immobilière, de l'aménagement du territoire, de la politique du logement et du droit, que l'étude « Logements à prix modérés à l'aide de mesures d'aménagement du territoire? » cherche à répondre. Le présent résumé met en exergue les constats les plus importants de ce travail de recherche.

L'Office fédéral du logement remercie les membres du groupe d'accompagnement et du groupe d'experts pour leur collaboration et leurs apports constructifs, qui ont grandement contribué à la réussite du projet.

Granges, décembre 2012

Office fédéral du logement



Sommaire

Problématique	1
---------------------	---

Des instruments d'aménagement du territoire pour des logements à prix modérés:

Oui, mais lesquels?	2
Exemples	4
Une nécessité?	5
Une approche pertinente?.....	6
Quelle efficacité?	8
En conclusion: que faire? Et qui doit le faire?	12

Problématique

Le coût du logement pèse lourd dans le budget d'une partie des ménages, surtout dans les villes et les agglomérations. Plusieurs communes et cantons envisagent actuellement d'introduire des instruments d'aménagement du territoire en vue de créer des logements à prix modérés. En quoi ces outils peuvent-ils contribuer à atteindre ce but? Quels en seront les effets, positifs et négatifs? La présente étude s'efforce de répondre à ces questions.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR CRÉER DES LOGEMENTS À PRIX MODÉRÉS?

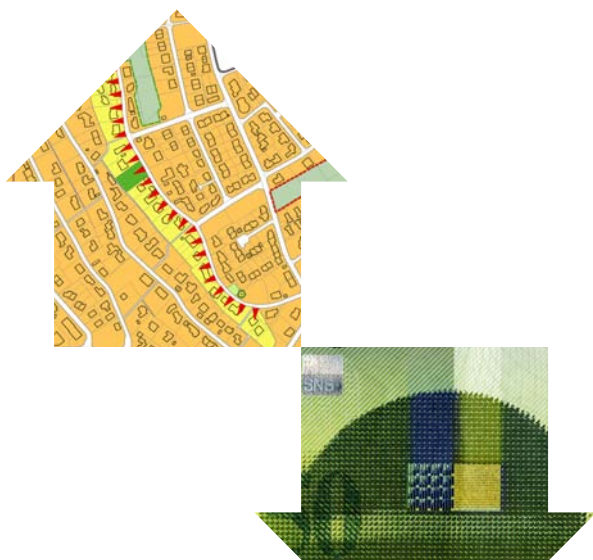
Ces dernières années, les loyers ont considérablement augmenté en Suisse, en particulier dans les villes et les agglomérations. Les loyers proposés à Genève ont plus que doublé depuis 2000, tandis qu'ils augmentaient pendant la même période de près de 60 % en ville de Zurich. Cette évolution et ses conséquences font l'objet d'intenses discussions et de débats passionnés dans les médias et les milieux spécialisés.

PEU DE REcul ET MÉCONNAISSANCE DES EFFETS À MOYEN ET LONG TERMES

L'encouragement de logements appropriés à des conditions supportables est un mandat constitutionnel. Dans quelle mesure faut-il agir et avec quels moyens? Les avis des acteurs de la scène politique divergent. Outre les appels à étendre d'une manière générale l'offre de logements, à limiter l'immigration ou encore à encourager les maîtres d'ouvrage d'utilité publique, on préconise de plus en plus le recours à des mesures d'aménagement du territoire. Plusieurs communes et cantons examinent actuellement la possibilité de promouvoir la construction de logements à prix modérés par ce biais.

Nous ne disposons, en Suisse, que de très peu d'expérience dans l'application d'instruments d'aménagement du territoire en vue d'encourager des logements à prix modérés. Nous n'avons, pour l'heure, pas assez de recul pour connaître l'efficacité de ces outils à moyen et à long termes ainsi que d'éventuels effets indésirables, raison pour laquelle l'Office fédéral du logement a mandaté une étude à ce sujet.

Cinq instruments d'aménagement du territoire ont été passés au crible ; leur impact a été analysé sur le plan qualitatif et estimé sur le plan quantitatif au moyen d'exemples caractéristiques. Ces instruments ont été soumis à un modèle d'efficacité immobilier et économique. Les effets attendus ont fait l'objet de réflexions et de vérifications de la part d'experts. Un groupe d'accompagnement composé de spécialistes œuvrant sur le terrain ont ensuite examiné ces estimations et discuté de l'applicabilité des instruments. Enfin, une analyse quantitative fondée sur des exemples caractéristiques a permis de simuler l'impact sur le marché du logement des instruments d'aménagement du territoire retenus.



Des instruments d'aménagement du territoire pour des logements à prix modérés: oui, mais lesquels?

Ces dernières années, plusieurs communes ont commencé à utiliser divers instruments d'aménagement du territoire, aux effets différents, pour créer des logements à prix modérés. La présente étude en a retenu cinq pour les examiner de plus près.

DES INSTRUMENTS PRÉVUS PAR LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les mesures d'aménagement du territoire prises en considération dans cette étude comportent une composante géographique explicite, peuvent être mis à l'œuvre dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire en vigueur et répondent aux principes de planification. Les cinq instruments étudiés sont en discussion ou en voie d'être appliqués, quand ils ne le sont pas déjà. Le choix a été effectué de sorte à pouvoir prendre en considération une large palette de mécanismes d'effets.

Voici les cinq instruments d'aménagement du territoire qui ont été retenus :

1. Bonus d'utilisation à titre incitatif : la réalisation de logements à prix modérés sur une base volontaire donne droit à un bonus d'utilisation du sol à titre incitatif
2. Part fixée dans le plan d'affectation : obligation des propriétaires fonciers de réaliser une partie des logements sous la forme de logements à prix modérés
3. Possibilités accrues de construire : accroissement du potentiel de logements pouvant être construits au moyen de classements en zone à bâtir ou de l'élévation de l'indice d'utilisation du sol
4. Limitation du nombre de résidences secondaires : limitation de la proportion de résidences secondaires dans certaines zones
5. Taxe sur la plus-value : prélèvement d'une plus-value résultant de changements d'affectation ou de l'élévation de l'indice d'utilisation et affectation des recettes ainsi générées à la promotion de logements à prix modérés

DIFFÉRENCES DE PRINCIPE EN TERMES DE MÉCANISMES

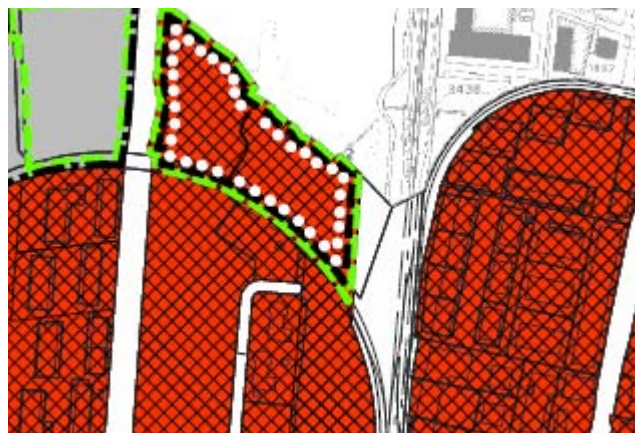
Les cinq instruments diffèrent certes entre eux du fait de leurs caractéristiques différentes (incitation vs. obligation, l'extension de l'offre vs. limitation de la demande, portée géographique limitée vs. mécanismes de portée générale, etc.). Toutefois, leurs différences ne sont pas toujours très nettes 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 (p. ex. inscription dans les règlements de construction).

Le tableau 1 présente les caractéristiques des cinq instruments examinés.

Instrument	Effets attendus	Exemple	Obligation de réaliser des logements à prix modérés	Augmentation de la surface de plancher réalisable	Prélèvement d'une plus-value au bénéfice des pouvoirs publics
1 Bonus d'utilisation à titre incitatif	1. La commune prévoit un bonus d'utilisation à titre incitatif si un projet comporte un certain nombre de logements à prix modérés. 2. Le propriétaire foncier opte pour le bonus et construit des logements à prix modérés.	Selon les règlements des constructions de la commune, un bonus d'utilisation du sol de 30 % par rapport au plan de zone est octroyé dans le cadre d'un plan d'affectation spécial (plan de quartier) si le projet comporte au moins 20 % de logements à prix modérés.	Non, choix laissé au propriétaire	Oui, selon la décision du promoteur	Oui ; pas financière mais en termes de logements construits
2 Part fixée dans le plan d'affectation	1. La commune prévoit une zone prévoyant la construction d'un certain nombre de logements à prix modérés. 2. Elle peut fixer par exemple cette règle au moment du changement d'affectation de la zone ou de l'indice d'utilisation. 3. Le maître d'ouvrage devra construire des logements à prix modérés dans cette zone lorsqu'il voudra réaliser un projet.	Le règlement des constructions de la commune prévoit que, dans certaines zones, au moins 20 % des logements construits doivent être à prix modérés. Elle définit cette zone dans des zones qui viennent de changer d'affectation (variante avec augmentation de l'indice d'utilisation du sol).	Oui, dans la mesure où il s'agit de nouvelles constructions ou de transformations nécessitant une autorisation	Lors de changements d'affectation de zone ou de l'indice d'utilisation: Oui Sans changements d'affectation de zone ni de l'indice d'utilisation: Non	Lors de changements d'affectation de zone ou de l'indice d'utilisation: Oui ; pas financière mais en termes de logements construits Sans changements d'affectation de zone ni de l'indice d'utilisation: Non, aucune plus-value n'étant créée
3 Possibilités accrues de construire	1. Le potentiel en termes de construction de nouveaux logements est augmenté par le biais de nouvelles mises en zone à bâtir ou de l'augmentation de l'indice d'utilisation du sol. 2. Les prix du sol, de l'immobilier et des loyers baissent du fait de l'augmentation de l'offre en général.	La commune classe en zone à bâtir une grande partie des terrains actuellement non constructibles. et, dans les zones bâties, elle augmente considérablement l'indice d'utilisation.	Non	Oui	Non
4 Limitation du nombre de résidences secondaires	1. La part de résidences secondaires est limitée dans certaines zones (fixation d'un pourcentage maximum). 2. La demande de logements diminue dans ces zones, ce qui entraîne une baisse des prix de l'immobilier et des loyers.	La commune prévoit dans son plan de zones que, dans toutes les zones, 10 % au maximum de la surface de plancher brute de nouvelles constructions ou lors d'agrandissements pourra être consacrée à des résidences secondaires.	Non	Non	Non
5 Taxe sur la plus-value	1. Une (partie de la) plus-value découlant du classement en zone à bâtir ou de l'augmentation de l'indice d'utilisation est prélevée auprès du propriétaire foncier. 2. Les recettes sont consacrées (en partie) à la promotion de logements à prix modérés.	Le canton prélève 60 % de la plus-value créée par le classement en zone à bâtir ou l'augmentation de l'indice d'utilisation. 50 % des recettes sont consacrées à la promotion de logements à prix modérés. Les coopératives bénéficient ainsi de prêts sans intérêt pour des projets de logements à prix modérés.	Non	Non, mais la création de la plus-value est due uniquement à l'augmentation des surfaces de plancher réalisables.	Oui

Tableau 1 : Les cinq instruments analysés et leurs caractéristiques

Des instruments d'aménagement du territoire pour des logements à prix modérés: exemples



§ 37 BO preisgünstiger Wohnungsbau

© Ville de Zoug 2010

Ville de Zoug

Zoug a été la première ville en Suisse à introduire des zones de logements à prix modérés. Le 27 septembre 2009, ses habitants ont approuvé un plan de zones et de constructions qui prévoit une zone de logements à prix modérés. Cette zone recouvre une zone d'habitation ou une zone mixte, et au moins 50 % des surfaces de plancher doivent être réservées à la construction de logements à prix modérés. En contrepartie, les maîtres d'ouvrage bénéficieront d'un indice d'utilisation de 10 % plus élevé. Les logements bon marché devront être construits en même temps que les autres logements. L'exécutif de la ville a fixé les limites supérieures de loyer dans une ordonnance. Par contre, il n'a pas été édicté de prescriptions d'occupation. Cet instrument est un exemple de combinaison de « part fixée dans le plan d'affectation » et de « bonus d'utilisation à titre incitatif ».



© Losinger Marazzi, 2012

Zurich, Manegg

Un plan d'aménagement privé a été élaboré pour l'ancienne zone industrielle du Manegg, à Zurich. A la demande de la ville, la propriétaire a négocié avec l'Association suisse pour l'habitat et conclu avec cette dernière une convention qui prévoit 30 % de logements d'utilité publique. Il a été possible d'élever l'indice d'utilisation du projet d'aménagement entre autres grâce à la fixation d'une part destinée à des logements à prix modérés. Cette réglementation est un exemple de « bonus d'utilisation à titre incitatif ».



© Ville de Bülach, 2012

Bülach Nord

Une zone mixte (habitation, artisanat et services) doit voir le jour dans l'ancienne zone industrielle de Bülach Nord. Les conditions-cadre juridiques du nouveau quartier ont été fixées dans un plan d'aménagement-cadre public qui prescrit, entre autres, que les propriétaires fonciers doivent prévoir au moins 10 % de logements à loyers modérés, c'est-à-dire en moyenne au moins 15 % plus bas que ceux des logements locatifs qui seront construits en même temps. Cet exemple illustre le principe de la « part fixée dans un plan d'utilisation (spécial) ».

Des instruments d'aménagement du territoire pour des logements à prix modérés : une nécessité?

Mais est-il vraiment nécessaire de proposer davantage de logements à prix modérés? Les instruments d'aménagement du territoire constituent-ils un moyen d'encouragement adéquat? La réponse à ces questions dépend aussi de l'approche et des priorités politiques. Dans certaines villes et agglomérations, le coût du logement représente une charge très importante pour plus de 20 % des ménages.

DES CHARGES CONSÉQUENTES POUR CERTAINS MÉNAGES DANS LES VILLES ET DANS LES AGGLOMÉRATIONS

Il existe déjà une offre conséquente et diversifiée de logements « à prix modérés ». Dès lors, y a-t-il vraiment besoin de logements supplémentaires à prix modérés, et dans l'affirmative, quelle est son importance? Pour le savoir, il convient de se pencher sur les dépenses des ménages et la part consacrée au logement.

La part des dépenses consacrées au logement est-elle comparativement trop élevée pour certains ménages? Selon une règle admise, le coût du logement est supportable pour un ménage s'il ne dépasse pas le tiers du revenu disponible. L'illustration 1 montre le coût moyen du logement pour différentes classes de revenu (quintiles). En moyenne, les charges locatives des locataires suisses représentent environ 25 % de leur revenu disponible. Le coût du logement des locataires disposant d'un revenu très élevé (les 20 % supérieurs) représente en moyenne à peine 18 % de leur revenu disponible ; ce pourcentage passe en moyenne à plus de 35 % pour les locataires à faible revenu. En d'autres termes, les ménages de la tranche inférieure de revenu ont des charges locatives comparativement élevées. Il s'agit là de valeurs moyennes ; dans toutes les catégories de revenu, des ménages dépensent nettement plus, et d'autres nettement moins pour leur logement. Sur l'ensemble de la Suisse, près du cinquième des ménages en location consacrent plus d'un tiers du revenu disponible au logement. Toutefois, les différences régionales et locales peuvent être importantes. Dans les communes rurales, le coût du logement par rapport au revenu est plutôt bas, tandis que dans les communes urbaines, il s'élève à plus du tiers du revenu disponible pour de nombreux ménages (>25 %).

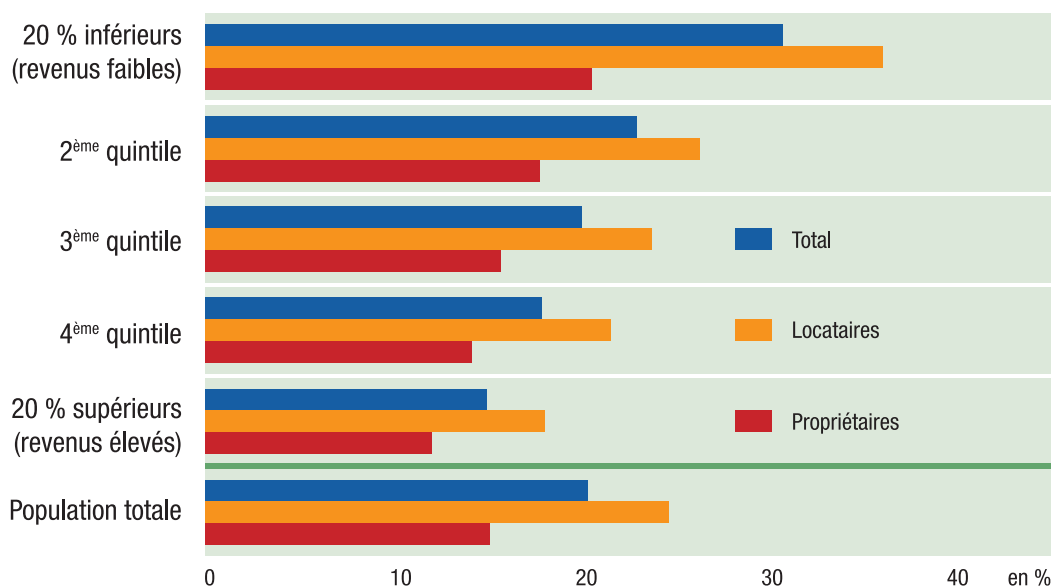


Illustration 1 : Coût du logement en % du revenu disponible selon le type de logement et le niveau de revenu, en 2006-2008 (données : Office fédéral de la statistique, enquête sur le budget des ménages, 2010)

Des instruments d'aménagement du territoire pour des logements à prix modérés : une approche pertinente?

Est-ce que le recours à des instruments d'aménagement du territoire pour encourager les logements à prix modérés constitue une approche pertinente? Aujourd'hui déjà, l'État et les particuliers disposent de diverses possibilités pour promouvoir les logements à prix modérés. Par rapport à celles-ci, les instruments d'aménagement du territoire présentent à la fois des avantages et des désavantages.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des diverses mesures d'encouragement de logements à prix modérés à disposition de l'État et des particuliers.

MESURES À DISPOSITION DE L'ÉTAT

Parmi les moyens à disposition de l'État, il convient de distinguer les mesures d'ordre réglementaire des mesures d'ordre financier. Les prescriptions fixant les loyers ou les instruments d'aménagement du territoire, par exemple, se rangent dans la première catégorie. Le soutien direct ou indirect des maîtres d'ouvrage, la renonciation à un rendement conforme au marché pour ses propres immeubles et les aides à la personne font partie de la seconde catégorie. Par ailleurs, l'État exerce une certaine influence sur le marché du logement et le marché locatif à travers ses politiques sectorielles et la législation qu'il met en place.

MESURES À DISPOSITION DES PARTICULIERS

Certaines approches visent, aussi du côté des particuliers, à proposer des logements à prix modérés, par exemple par souci de diversifier l'offre, de diminuer les risques en louant l'ensemble de son parc de logements, ou encore par idéal. Pour pouvoir proposer des logements à prix modérés, il faut pouvoir réduire l'amortissement, les coûts de capital et/ou d'exploitation, par exemple en économisant sur les surfaces d'habitation ou les standards en matière d'équipements.

Mesures à disposition de l'État		Mesures à disposition des particuliers		
Mesures réglementaires	Mesures financières	Amortissement	Coût du capital	Coûts d'exploitation
• Instruments d'aménagement du territoire • Régulation des loyers (droit du bail)	• Subventionnement de maîtres d'ouvrage (p. ex. Cessation à moindre prix de terrains à bâtir à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, p. ex. coopératives) • Aides à la personne (aide sociale) • Renoncement à un rendement possible pour les immeubles en mains publiques	• Réduction de la surface d'habitation • Amélioration de l'efficacité lors de la construction • Augmentation de la durée de vie du bâtiment • prolongement des cycles de rénovation	• Modèle coopératif • Renonciation à un rendement / une rémunération du capital maximal(e)	• Gains d'efficacité dans l'exploitation et l'entretien

Tableau 2: Principales mesures d'encouragement de logements à prix modérés

L'encouragement de logements à prix modérés au moyen d'instruments d'aménagement du territoire présente, par rapport aux autres outils, à la fois des avantages et des désavantages, et à la fois des potentiels et des problèmes:

POTENTIELS



Les instruments d'aménagement du territoire se rapportent toujours à une situation géographique concrète. Ils peuvent être employés dans une zone à bâtir, un quartier ou une commune. Leur impact est limité aux espaces où ils sont appliqués, et où, aussi, se pose un problème concret. Ce faisant, ils peuvent favoriser la mixité sociale. Contrairement à d'autres mesures de l'État, les instruments d'aménagement du territoire n'entraînent pas ou peu de coûts pour les autorités. Les frais sont en grande partie assumés par les particuliers. Plusieurs des instruments ont pour avantage de concentrer les investissements aux endroits où il existe un besoin avéré. De ce fait, ils seront normalement bien acceptés par la population locale et ceux qui assument les coûts, à savoir les propriétaires fonciers.

PROBLÈMES



En appliquant des instruments d'aménagement du territoire en vue de créer des logements à prix modérés, on risque de perdre de vue d'autres objectifs en la matière. Il y a une contradiction de principe entre les objectifs d'abaissement du coût du logement et de l'utilisation mesurée du sol. Sans mesures d'accompagnement (p. ex. des prescriptions en matière d'occupation), l'abaissement du coût de l'habitat entraîne une consommation accrue de la surface d'habitation par personne. Se pose, par ailleurs, un problème de délais: le marché immobilier est en partie axé sur le court terme, tandis que les instruments d'aménagement du territoire ont des effets à long terme. Si, à un moment donné, on constate, dans une commune ou dans un quartier, qu'il existe un besoin de logements à prix modérés, d'une part la situation peut évoluer et, d'autre part, peut-être aussi que des logements à prix modérés seront proposés sur le marché, ultérieurement. La difficulté de cerner le besoin réel en logements à prix modérés ne facilite pas le bon dosage de l'encouragement. L'offre de logements à prix modérés que permettra de développer les instruments d'aménagement du territoire dépend en dernier ressort des choix des propriétaires fonciers. Dès lors, il est difficile d'estimer l'effet que pourront avoir ces instruments sur une parcelle donnée.

Des instruments d'aménagement du territoire pour des logements à prix modérés : quelle efficacité?

Quel est l'impact des différents instruments, et quels obstacles pourraient surgir lors de leur mise en œuvre? En principe, tous les instruments analysés proposent des mécanismes qui rendent possible la construction de logements à prix modérés. Toutefois, les effets attendus restent limités et dépendent aussi bien du contexte local que des projets concrets. Les cinq instruments examinés peuvent avoir un impact principalement dans les villes-centres et les agglomérations.

Communes et cantons poursuivent des objectifs à différents niveaux lorsqu'ils cherchent à créer des logements à prix modérés. En effet, ces derniers doivent aussi être multifonctionnels, de qualité et préserver l'environnement. Qui plus est, les logements doivent être construits là où il y a pénurie. Les effets indésirables sur le marché de l'immobilier doivent rester insignifiants et la mise en œuvre doit être simple et transparente. Ces exigences élevées rendent encore plus difficiles le choix et la conception des instruments d'aménagement du territoire.

L'efficacité de ces derniers dépend pour une grande part du contexte. Tandis qu'un instrument peut bien fonctionner dans un marché immobilier où la demande est forte, ses effets seront peut-être (quasiment) nuls là où la demande est plus faible.

1 BONUS D'UTILISATION À TITRE INCITATIF

Les effets attendus de chaque instrument sont décrits ici et illustrés en partie par des exemples basés sur des données quantitatives. Un appartement est considéré comme étant à prix modéré si le loyer est fixé sur la base des coûts et s'il respecte la limite des coûts de revient selon loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés. Le détail des hypothèses utilisées et d'autres calculs se trouvent dans la version intégrale du rapport.

On recourt déjà aux bonus d'utilisation à titre incitatif. Leur impact en termes de création de logements dépend de la surface disponible, de l'attrait du bonus proposé et des possibilités de bénéfice qu'il permet d'entrevoir, ainsi que de la volonté des propriétaires fonciers. L'illustration 2 présente trois exemples (marchés immobiliers de Berne, de Nyon et de Zoug) qui montrent l'ampleur du bénéfice que peut espérer le propriétaire foncier en lien avec le bonus d'utilisation octroyé. Un propriétaire foncier ne fera valoir la possibilité d'obtenir un bonus d'utilisation que s'il y trouve son compte. Quant aux effets indésirables induits par le recours à cet instrument, ils sont jugés minimes et très localisés. L'octroi forfaitaire de bonus d'utilisation risque toutefois d'avoir un impact négatif du point de vue urbanistique.

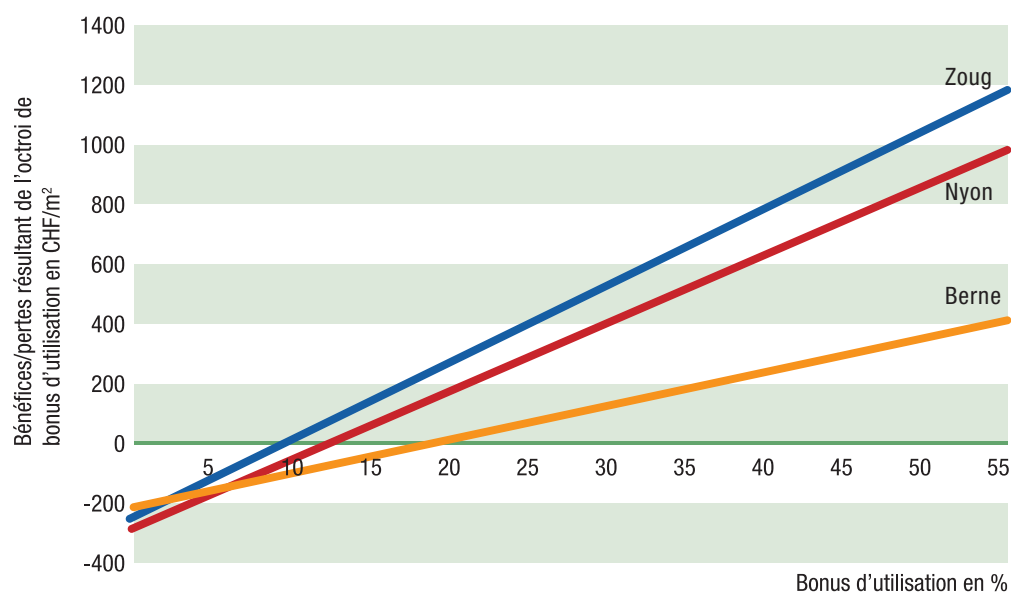


Illustration 2 : Bénéfices/pertes escomptés par l'octroi de bonus d'utilisation avec un pourcentage de 20 % de logements à prix modérés

2 PART FIXÉE DANS LE PLAN D'AFFECTATION

L'utilité de fixer la part de logements à prix modérés dans le plan d'affectation se vérifie en particulier dans des marchés où la demande est forte. Cet instrument appliqué en lien avec des classements en zone à bâtir ou l'élévation de l'indice d'utilisation du sol peut amener la construction de logements à prix modérés supplémentaires. Cependant, il pourrait décourager les investisseurs et s'avérer inefficace au final, si le propriétaire ne peut pas réaliser de bénéfice du fait de l'obligation de construire un certain nombre de logements à prix modérés. L'illustration 3 montre sur la base d'exemples la dévalorisation du terrain constructible en comparaison avec une parcelle sans obligation de réaliser une part de logements à prix modérés. Si la moins-value est trop grande, le propriétaire foncier ne va pas produire de logements sur sa parcelle. Les effets indésirables attendus lors de l'application d'une part de logements à prix modérés fixée dans le plan d'affectation sont minimes et avant tout locaux.

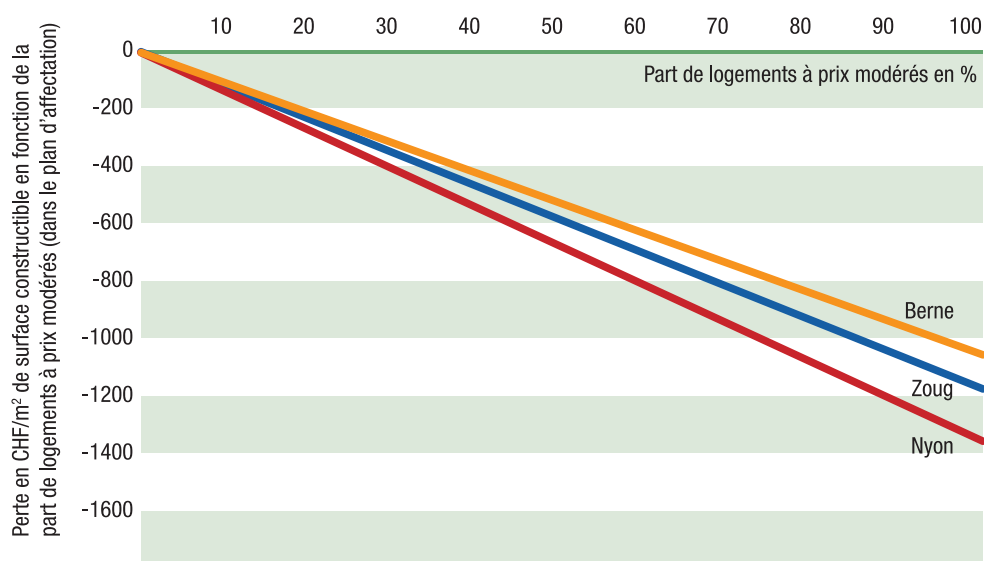


Illustration 3: Moins-value attendue du terrain constructible par m² du fait de l'obligation de réaliser une part de logements à prix modérés.

3 POSSIBILITÉS ACCRUES DE CONSTRUIRE

L'accroissement des possibilités de construire peut potentiellement contribuer à une baisse généralisée des loyers. Mais il se pourrait aussi que la baisse du coût du logement à des emplacements centraux, où les prix de l'immobilier sont élevés, provoque un afflux d'habitants d'espaces voisins entraînant la stabilité, voire la hausse des prix à ces endroits et une baisse des prix dans les zones périphériques. Le classement de vastes surfaces en zones à bâtir risque d'entrer en contradiction avec l'objectif d'une utilisation mesurée du sol. Quant à la densification des zones bâties (augmentation de l'indice d'utilisation du sol), elle risque de s'effectuer au détriment de la qualité urbanistique. Enfin, une baisse généralisée du prix du logement devrait entraîner l'augmentation de la consommation en surface habitable par personne.

4 LIMITATION DU NOMBRE DE RÉSIDENCES SECONDAIRES

La limitation du nombre de résidences secondaires n'a, dans les villes et les agglomérations, pratiquement aucun impact en termes d'abaissement du coût du logement et de promotion de la mixité sociale en raison du caractère indirect de la mesure et de la proportion relativement réduite de résidences secondaires à ces endroits ; qui plus est, la mesure a un impact diffus sur le plan spatial.

5 TAXE SUR LA PLUS-VALUE

Le potentiel offert par le prélèvement d'une plus-value et son affectation à la construction de logements à prix modérés est considérable. Toutefois, la constitution d'un fonds ad hoc présuppose un volume conséquent de mises en zones à bâtir et d'élévations de l'indice d'utilisation du sol, et une telle quantité sera difficile à atteindre dans les villes et les agglomérations. L'illustration 4 montre sur la base d'exemples combien de surfaces devraient être mises en zone à bâtir dans les villes respectives pour pouvoir financer un mètre carré de terrain destiné à des logements à prix modérés. Par ailleurs, les logements à prix modérés risquent de ne pas pouvoir être construits là où le besoin s'en fait sentir en raison du manque de terrains constructibles qui pourraient bénéficier des moyens ainsi dégagés. Les recettes de cette taxe étant réinjectées directement dans le marché immobilier, il est aussi possible que les prix du sol augmentent. Enfin, il convient de relever que la plupart des cantons ont déjà introduit une forme de taxe sur la plus-value (impôt sur les gains immobiliers, etc.) et qu'il faudrait intégrer la nouvelle mesure au système fiscal en vigueur. A l'heure actuelle, l'introduction du prélèvement d'une plus-value dans le cadre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire est envisagée à d'autres fins (indemnisation de déclassements).



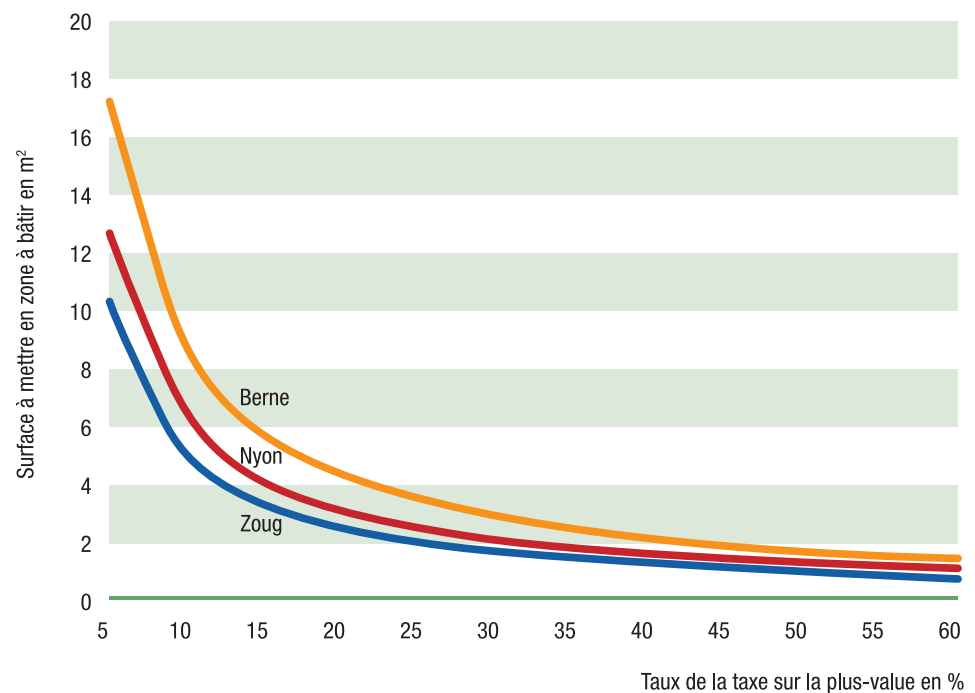


Illustration 4: Surface à mettre en zone à bâtir pour financer un m² de terrain destiné à du logement à prix modérés.

IMPORTANCE DÉCISIVE DE LA PRATIQUE ADOPTÉE EN MATIÈRE D'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS

La manière dont seront attribués les logements à prix modérés réalisés grâce à une taxe sur la plus-value, à l'octroi de bonus d'utilisation ou encore à la fixation d'une part dans le plan d'affectation est appelée à jouer un rôle décisif. La mise en place de prescriptions d'occupation est le seul moyen de s'assurer que le groupe visé profite effectivement de l'offre ainsi créée. Sinon, ces logements profiteront à d'autres ménages. Toutefois, ces critères d'occupation nécessitent d'une part la mise en place de mesures de contrôle et, d'autre part, ils pourraient contraindre des ménages à quitter un endroit où ils se sont bien établis, le jour où ils ne les rempliraient plus.

En conclusion : que faire? Et qui doit le faire?

Si des instruments d'aménagement du territoire sont recommandables dans l'optique de la construction de logements à prix modérés, que devrait entreprendre l'État, et à quel niveau? D'une manière globale, les effets attendus de l'application de ces instruments sont limités à court, voire à moyen terme. A l'exception de la limitation du nombre de résidences secondaires, les instruments examinés peuvent tous contribuer, sous certaines conditions, à la création de logements à prix modérés. Il convient toutefois d'étudier au cas par cas si d'autres instruments ne relevant pas de l'aménagement du territoire ne seraient pas plus appropriés.

UN IMPACT SOMME TOUTE LIMITÉ

A court et à moyen termes, les instruments examinés ne peuvent contribuer que dans une modeste mesure à l'extension de l'offre de logements à prix modérés du fait des cycles à long terme des rénovations de bâtiments et du manque de terrains constructibles. A l'exception de la limitation du nombre de résidences secondaires, les instruments examinés peuvent tous contribuer, dans certaines situations et lorsqu'ils sont appliqués de manière judicieuse, à la création de logements à prix modérés. Leur effet se fera sentir avant tout aux endroits où les loyers sont les plus élevés.

DES CONDITIONS ET UNE MOTIVATION DÉCISIVES POUR LE CHOIX

Une des conclusions les plus importantes de l'étude est qu'il n'est pas vraiment possible de recommander un instrument. Pour la commune ou le canton concerné, le recours à l'un ou l'autre des cinq instruments d'aménagement du territoire analysés s'avérera plus ou moins judicieux selon la situation. Pour évaluer l'utilité d'un instrument, il est nécessaire de connaître, d'une part, les motifs et objectifs des pouvoirs publics, et, d'autre part, le marché immobilier local. Il peut être envisagé, et même recommandé, en fonction de la situation, de combiner plusieurs instruments. La pratique adoptée pour l'attribution des logements créés revêt une importance décisive. Des prescriptions d'occupation permettent de garantir que la nouvelle offre profite effectivement au groupe visé et que l'abaissement du coût de l'habitat n'a pas pour effet d'augmenter la consommation individuelle de surface habitable.

RECOMMANDATIONS À L'INTEN- TION DE LA CONFÉDÉRATION

Le problème de la pénurie de logements à prix modérés ne s'étend pas à l'ensemble du pays. Du coup, il serait inutile et inapproprié que la Confédération recommande partout des instruments d'aménagement du territoire en vue d'encourager la construction de logements à prix modérés.

Recommandation 1 : Sensibiliser et élaborer une « boîte à outils »

La Confédération devrait se contenter de sensibiliser au thème. A cet égard, la mise à disposition des cantons et des communes d'une « boîte à outils » qui présenterait les avantages et inconvénients des différentes instruments permettant l'encouragement de la construction de logements à prix modérés serait un plus.

Recommandation 2 : Examen de la question d'une taxe sur la plus-va- lue

Une réglementation exhaustive de la forme et de l'affectation d'un prélèvement de la plus-value au niveau fédéral pourrait rendre impossible l'affectation à des fins de promotion de logements à prix modérés examinée dans la présente étude. Par conséquent, il convient d'étudier la possibilité de laisser une marge de manœuvre appropriée aux cantons et aux communes en ce qui concerne l'utilisation des fonds ainsi constitués.

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES CANTONS

Il appartient aux cantons d'étudier la création de conditions-cadre propices à l'introduction d'instruments liés à un plan d'affectation au niveau communal. Ils ont également la possibilité de prévoir le prélèvement d'une taxe sur la plus-value et l'accroissement des possibilités de construire conformément aux recommandations qui suivent.

Recommandation 3 : Examen des conditions juridiques nécessaires

Les cantons ayant des villes et des communes souffrant d'une pénurie de logements à prix modérés et où les instruments d'encouragement éprouvés ne font pas effet, devraient étudier l'inscription dans leur législation du cadre légal nécessaire à l'application au niveau communal d'instruments d'aménagement du territoire.

Recommandation 4 : Soutien des communes en vue de l'utilisation des instruments

En outre, il est souhaitable d'accompagner et de conseiller les communes, étant donné que celles-ci n'ont guère eu l'occasion d'expérimenter ces instruments. Vu que les effets positifs et négatifs sont directement fonction de la mise en œuvre concrète, il convient de proposer aux communes des aides appropriées.

Recommandation 5 : Examen de la possibilité d'une taxe cantonale sur la plus-value

Les plus-values résultant de changements d'affectation prenant souvent place dans des régions où les loyers ne sont pas très élevés, c'est au niveau cantonal qu'il convient d'examiner la mise en place du prélèvement de la plus-value et son affectation à la création de logements à prix modérés.

Recommandation 6 : Coordination au niveau cantonal de l'accroissement des possibilités de construire

L'accroissement des possibilités de construire comporte aussi des désavantages et induit des effets à grande échelle. Dès lors, le processus devrait être utilisé de manière coordonnée au minimum à l'intérieur d'un même canton. Il convient de le combiner à d'autres critères d'aménagement du territoire visant à la mobilisation des terrains à bâtir.

RECOMMANDATIONS À L'INTENTION DES COMMUNES

Au niveau communal, on mettra en place les mesures liées à un plan d'affectation, mais seulement après avoir examiné la possibilité de recourir à des instruments connus et éprouvés qui ne ressortissent pas à l'aménagement du territoire.

Recommandation 7 : Examen du potentiel offert par des instruments existants

L'offre de logements à prix modérés ne peut pas, et ne doit pas être uniquement modulée par le biais de l'aménagement du territoire. Des instruments éprouvés tels que la cession de terrains à des maîtres d'ouvrage d'utilité publique, une politique active de gestion des terrains ou une politique communale de construction de logements peuvent jouer un rôle très efficace. Dès lors, il convient de commencer par évaluer le bénéfice escompté de l'introduction de nouveaux instruments par rapport aux outils existants.

Recommandation 8 : Examen de l'opportunité d'octroyer des bonus d'utilisation

La plupart des communes ont déjà aujourd'hui la possibilité d'accorder des bonus d'utilisation dans le cadre de négociations, ce qui leur donne la possibilité de combiner cette mesure à d'autres intérêts publics. Toutefois, de telles démarches mobilisent les ressources de l'administration communale et présupposent des connaissances et un savoir-faire appropriés en termes de planification. Par ailleurs, l'octroi généralisé de bonus d'utilisation du sol lors de la construction de logements à prix modérés présuppose une base légale qu'il reste à créer dans la plupart des cantons.

Recommandation 9 : Fixation d'une part obligatoire de logements à prix modérés dans le plan d'affectation uniquement en combinaison avec des classements en zone à bâtir ou l'augmentation de l'indice d'utilisation

La fixation d'un certain pourcentage de logements à prix modérés dans le plan d'affectation nécessite elle aussi l'adoption d'une base légale pertinente dans la plupart des cantons. Ses effets étant limités sur le plan local, cet instrument est bien accepté et se prête bien, d'une manière générale, à la promotion de la construction de logements à prix modérés. Il convient de recourir à cet instrument en combinaison avec des classements en zones à bâtir ou l'élévation de l'indice d'utilisation du sol pour éviter qu'il ne freine les ardeurs des investisseurs.