La pénurie de logements interpelle les urbanistes

Autor(en): **Wenger, Fred**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): **- (2012)**

Heft 5

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-957881

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

THEMA

La pénurie de logements interpelle les urbanistes

FRED WENGER
Urbaniste FSU, Urbaplan.

Le logement est en situation difficile. Le marché est tendu. Pour une partie importante de la population, trouver un logement à des prix abordables est devenu quasiment impossible. Face à cette situation, on entend peu les urbanistes. Pourtant, ils sont des acteurs clés du système productif du logement. Ils sont, nous sommes, avec d'autres, responsables du contexte actuel, et nous sommes en mesure de contribuer à surmonter cette crise.

Le développement territorial a vécu en l'espace de quelques années un changement de paradigme majeur. On est passé d'un environnement où les collectivités locales avaient le choix de leurs perspectives de développement, et d'organiser leur territoire en conséquence, à une vision qui veut désormais orienter le développement vers les centres urbains. Cette vision nouvelle a rapidement convaincu les décideurs politiques par sa simplicité et son efficacité dans la lutte contre la dispersion du bâti et le soutien à des formes de mobilité durable.

Ce nouveau modèle de développement territorial a été relayé par la politique des agglomérations, puis les plans directeurs cantonaux l'ont efficacement intégré dans leur conception. Mais ni la politique des agglomérations, qui a ciblé son action sur les infrastructures de transport, ni les plans directeurs cantonaux, n'ont pour l'instant adopté de dispositions légales qui permettraient aux collectivités de soutenir pleinement leurs orientations et, dans le domaine du logement, de faciliter la production là où les planifications le prévoient.

Le constat est criant: les agglomérations peinent à produire du logement. L'offre nouvelle se localise dans les profondeurs du territoire, là où les zones à bâtir libres de contraintes sont disponibles. L'effet obtenu sur le terrain est pour l'instant à l'opposé de la concentration qui était visée. Les usagers se bousculent désormais sur les autoroutes et dans les trains pour rejoindre les zones d'emploi et de formation.

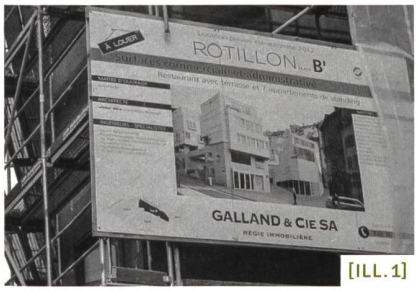
Les urbanistes ont participé à forger cette représentation nouvelle du développement du territoire. Mais nous n'avons pas anticipé les changements. Face à l'exigence de construire dans les centres et aux obstacles à surmonter, face aussi à l'accroissement soutenu, soudain et imprévisible de la demande de logements, les professionnels de l'urbanisme et par conséquent les pouvoirs publics, sont de fait en défaut de préparation et ne disposent pas des outils légaux pour concrétiser leur vision et orienter le développement territorial.

Un corpus de mesures cohérent

Cinq réformes concomitantes permettraient d'améliorer la capacité d'action des pouvoirs publics.

— Introduire des instruments de maîtrise foncière: droits d'emption et de préemption: Les droits d'emption et de préemption offrent à l'autorité, sous certaines conditions qui relèvent de l'intérêt général, la possibilité de profiter de certaines transactions pour imposer la destination de certains espaces. Le droit d'emption figure en particulier dans le projet de révision de la loi sur l'aménagement du territoire LATC du Canton de Vaud. Il heurte les tenants de la propriété, ce qui se conçoit. Mais il faut bien admettre que dans des espaces de plus en plus convoités cette possibilité procure à l'autorité le moyen de remplir sa mission d'organisation du territoire dans l'intérêt général. On l'accepte pour des raisons d'organisation des réseaux routiers ou ferroviaires, alors pourquoi pas pour des raisons de cohérence du développement urbain? Il faut rappeler que le dispositif de la préemption dans la zone de développement en faveur du logement existe depuis 1977 dans le Canton de Genève (voir I 4 05: Loi générale sur le logement et la protection des locataires, LGL). La législation française autorise le recours à la préemption dans des zones prédéfinies dans les plans d'urbanisme pour des motifs plus étendus de soutien à l'action publique.

— Doter les collectivités de fonds d'intervention foncière: Des collectivités qui disposent de fonds d'acquisition foncière sont en mesure d'intervenir sur le marché pour développer des stratégies de localisation. De tels fonds sont engagés le temps de réaliser un projet, puis récupérés pour être réinvestis dans de nouveaux projets, et ainsi de suite. C'est donc un instrument opérationnel. Il pourrait être alimenté, entre autres, par la taxe sur les plus-values, dont les recettes peuvent être affectées à diverses prestations d'intérêt public.



[ILL. 1]

[ILL. 2]

[ILL. 1+2] Chaque opération a son histoire, souvent longue, parfois périlleuse et quelquefois homérique; les instruments de l'aménagement du territoire ne sont pas adaptés aux exigences du renouvellement urbain.

— Créer des instruments fiscaux cohérents avec le modèle de développement: La fiscalité liée à l'immobilier est aujourd'hui indifférente à la localisation. Il est surprenant de constater que les politiques publiques imposent un modèle de développement sans que ce modèle ne soit traduit dans la fiscalité immobilière. Il paraît donc logique de considérer que les régimes fiscaux doivent s'adapter aux exigences nouvelles en matière de développement spatial. Ils autoriseraient notamment d'intervenir sur la thésaurisation du sol et de taxer les constructions qui se réalisent à rebours de l'intérêt général, là précisément où ce n'est pas souhaitable. Cette cohérence s'est imposée naturellement dans le domaine de l'automobile pour promouvoir le recours à des véhicules peu polluants.
— Introduire des quotas de logements à loyer modéré: La pénurie de logement est plus accentuée pour les catégories sociales modestes. Il paraît donc logique, là encore, de se donner les moyens de satisfaire cette demande. L'introduction de quotas de logements d'utilité publique dans les plans d'aménagement des communes est appliquée sous différentes formes au niveau cantonal pour réguler le marché du logement.
— Enfin, introduire la possibilité d'exproprier pour le logement: La législation ne reconnaît pas le logement comme motif d'intérêt public permettant l'expropriation. Cette possibilité a par exemple été introduite en faveur des activités économiques dans le cadre de la politique des pôles dans le Canton de Vaud. L'idée serait d'introduire une telle disposition pour le logement, au moins le temps de résorber la pénurie. Curieusement, si les mesures ci-dessus figurent en ordre dispersé dans les textes de lois ou les projets de textes, la question de l'expropriation pour le logement n'est pas un sujet de débat.

Toutes ces mesures forment un corpus cohérent qui permettrait aux pouvoirs publics de concrétiser le modèle spatial qu'ils affichent dans leur planification et, par conséquent, de soutenir la production du parc de logement qui fait actuellement défaut. Certaines des mesures adoptées par le Parlement fédéral dans le projet de révision de la LAT sont combattues; et leur introduction, même en ordre dispersé, dans les législations cantonales fait elle aussi l'objet de résistances. Ces instruments s'imposeront cependant tôt ou tard, par nécessité. La question est de savoir s'ils seront adoptés assez tôt pour apporter une contribution dans le contexte de pénurie actuel. L'idée d'une planification positive, d'une gestion proactive des pouvoirs publics pour «localiser les bons projets au bon endroit», rend nécessaire une panoplie d'instruments nouveaux répondant à une exigence d'intérêt public réinterprété au regard de la conception contemporaine du développement territorial.

Un métier à réinventer

Dans cette transformation des instruments de gestion du territoire, le rôle des urbanistes apparaît déterminant. Pour plusieurs raisons. D'abord, ils savent que sous la forme contractuelle entre collectivités et propriétaires plusieurs de ces instruments peuvent déjà être actionnés lorsque l'initiative en est prise au bon moment. Les urbanistes ne le font pas assez systématiquement. Ensuite, il nous appartient aujourd'hui de nous impliquer dans les débats publics et politiques pour convaincre que les instruments énoncés sont bien nécessaires. Personne ne peut le faire à notre place. Enfin, il va falloir maîtriser ces instruments et les cerner dans leur potentiel pour déployer des stratégies territoriales, rendre possible des opérations d'urbanisme et les intégrer à la gestion du territoire. Cela suppose d'élargir nos savoirs, cela interroge nos méthodes de projet et nos démarches d'intervention, et cela interpelle la formation. En effet, les circonstances nouvelles placent les urbanistes en situation de réinventer leur métier pour assumer un rôle de médiation de plus en plus nécessaire entre acteurs du développement. Face à ces acteurs qui s'activent dans un espace convoité et affichent des représentations multiples et contradictoires – habitants, propriétaires fonciers, associations diverses et variées, investisseurs, développeurs, opérateurs et pouvoirs publics – la capacité d'associer des partenaires, de faire converger les intérêts, d'articuler les montages ou encore d'animer les processus de décision, sont des exigences que les urbanistes ont tendance à abandonner à d'autres, souvent moins bien préparés encore à ce rôle. A nous de nous mettre en situation de faire reconnaître cette mission et d'assumer ce rôle. Notre vision du développement spatial a changé.

ZUSAMMENFASSUNG *Die Wohnungsnot betrifft auch die Stadtplaner*

Innerhalb von einigen Jahren fand für die kommunalen Gebietskörperschaften ein Paradigmenwechsel statt: Konnten sie früher frei über ihre Entwicklungsausrichtung entscheiden, wird heute eine konzentrierte Urbanisierung in den städtischen Zentren propagiert. Dieses neue Modell wurde von der Agglomerationspolitik des Bundes und anschliessend über die kantonalen Richtpläne vorgegeben. Bis jetzt gelang es jedoch nicht, einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, der es den Gebietskörperschaften ermöglichen würde, ihre Ziele zu erreichen und den Wohnungsbau dort zu erleichtern, wo die Planung dies vorsieht. Die Stadtplaner waren an diesem Umdenken beteiligt, haben aber die Veränderungen nicht vorausgesehen. Mit fünf begleitenden Reformen könnte die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand verbessert werden:
— Das Einführen von Instrumenten im Bereich des Bodenrechts wie Kaufsrecht und Vorkaufsrecht
— Das Einrichten von Fonds für Landerwerb durch die Gebietskörperschaften
— Das Schaffen von fiskalen Instrumenten, die auf das jeweils geltende Raumplanungsmodell abgestimmt sind
— Das Einführen von Wohnanteilen für den sozialen Wohnungsbau
— Das Einführen der Enteignungsmöglichkeit für den Bau von Wohnungen.

Diese Massnahmen bilden zusammen ein kohärentes Paket. Obwohl sie zerstreut in verschiedenen Gesetzen oder Gesetzesentwürfen zu finden sind, werden gewisse der kürzlich vom Bundesparlament angenommenen Bestimmungen im Revisionsentwurf für das RPG bekämpft und ihre Einführung in die kantonalen Gesetzgebungen stösst ebenfalls auf Widerstand. In diesem Zusammenhang erweist sich die Rolle der Stadtplaner als bestimmend. Sie müssen sich in die Diskussionen einbringen, um Öffentlichkeit und Politik von der Notwendigkeit der erwähnten Instrumente zu überzeugen, und sie müssen lernen, mit diesen Instrumenten umzugehen, um Entwicklungsstrategien zu erarbeiten und komplexe städtebauliche Prozesse zu ermöglichen. Damit werden jedoch die heutigen Vorgehensweisen und Studiengänge in Frage gestellt. Ja, die Stadtplaner sind geradezu aufgerufen, ihren Beruf neu zu definieren. Es wird immer wichtiger, dass sie unter den Akteuren der Entwicklung die Rolle der Mediatoren übernehmen. Es liegt an ihnen, dieser Aufgabe zur Akzeptanz zu verhelfen und diese Rolle wahrzunehmen.